

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507336>



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND E. LEBLANC

Tuesday, May 2, 1989
Wednesday, May 3, 1989

Issue No. 1
**Organization meeting
and
First proceedings on:**

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1990

APPEARING:

The Honourable Robert R. de Cotret, P.C.,
President of the Treasury Board

FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND E. LEBLANC

Le mardi 2 mai 1989
Le mercredi 3 mai 1989

Fascicule n° 1
**Séance d'organisation
et
Premier fascicule concernant:**

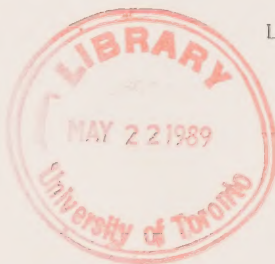
L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

COMPARAÎT:

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p.,
Président du Conseil du Trésor

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Balfour	(or Frith)
Bolduc	Marsden
Bosa	*Murray
Cogger	(or Doody)
Cools	Simard
Davey	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Balfour	(ou Frith)
Bolduc	Marsden
Bosa	*Murray
Cogger	(ou Doody)
Cools	Simard
Davey	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of May 2, 1989:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator David:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1990, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 2 mai 1989:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur David,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 2, 1989

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:00 p.m. this day, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Balfour, Bolduc, Cools, Kirby, Leblanc (*Saurel*), and Simard. (7)

In attendance: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Kirby moved that the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) be the Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Atkins moved that the Honourable Senator Bolduc be the Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that the Chairman, the Deputy Chairman, and the Honourable Senators Atkins, Marsden, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*), do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure, and that the quorum be three members, it being understood that there will be one present from each political party.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Balfour moved that the Committee print 500 copies of its proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Cools moved that the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Balfour moved that the Committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; that professional personnel or experts provided by the Centre be entitled to take part in the Committee's proceedings; that the Chairman on behalf of the Committee direct the staff of the Centre in the preparation of studies, analyses, and summaries.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kirby moved that the Chairman be authorized to propose to the Senate that the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and its consideration of such bills, subject-matter of bills, and estimates, as are referred to it.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 2 MAI 1989

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 heures pour planifier ses travaux.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Balfour, Bolduc, Cools, Kirby, Leblanc (*Saurel*) et Simard. (7)

Aussi présent: M. Jeff Greenberg, directeur de recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Kirby propose que l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Atkins propose que l'honorable sénateur Bolduc soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que le président, le vice-président ainsi que les honorables sénateurs Atkins, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*), forment le sous-comité du programme et de la procédure et que le quorum soit fixé à trois membres, chaque parti politique devant être représenté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Balfour propose que le Comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Cools propose qu'en l'absence de quorum, le président soit autorisé à tenir des réunions, à recevoir des démoignages et à en autoriser l'impression.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Balfour propose que le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur; que les professionnels ou spécialistes du Centre soient autorisés à participer aux travaux du Comité; que le président, au nom du Comité, confie au personnel du Centre la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kirby propose que le président soit autorisé à demander au Sénat de permettre au Comité de retenir les services de conseillers, de spécialistes, d'employés de soutien et autres, au besoin, pour l'examen des projets de loi et des budgets qui lui sont soumis.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kirby moved that the Chairman, to allow the Committee to undertake its work on estimates and legislation, be authorized to submit the approved budget presented for the period ending 31 March, 1990, to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that pursuant to Rule 3.05 of Appendix III, the signing authority for certifying the accounts payable by the Committee be delegated to either the Chairman or the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that pursuant to Rule 83, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the Committee, and that for such payment of expenses a maximum of three representatives per organization be established.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Cools moved that pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee during the previous session.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 5:30 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, May 3, 1989 at 6:00 p.m.

WEDNESDAY, MAY 3, 1989 (2)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Bolduc, Bosa, Cools, Frith, Kirby, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing:

The Hon. Robert R. de Cotret, P.C., President of the Treasury Board.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary Program Branch.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kirby propose qu'afin de permettre au Comité de commencer l'étude du budget et des projets de loi, que le président soit autorisé à soumettre au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, un budget approuvé pour la période se terminant le 31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III, l'autorisation de certifier les comptes à payer au nom du Comité, soit déléguée soit au président ou au greffier.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que l'on rembourse, conformément à l'article 83, les frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables des témoins invités à comparaître devant le Comité, jusqu'à concurrence de trois délégués par organisme.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Cools propose que le président, conformément à l'article 84, soit autorisé à faire rapport des dépenses engagées par le Comité au cours de la dernière session.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 3 mai 1989, à 18 heures.

LE MERCREDI 3 MAI 1989 (2)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Bolduc, Bosa, Cools, Frith, Kirby, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît:

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., président du Conseil du Trésor.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J.A. Macdonald Comptroller General of Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1989 began its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

During the temporary absence of the President of the Treasury Board, the Secretary, Mr. Veilleux, read the Minister's statement. At Mr. de Cotret's return, he and Messrs. Veilleux, Darling, and Macdonald answered questions.

The Honourable Senator Bosa moved that the written response of the Treasury Board to a question asked by Senator Stewart of Treasury Board officials on 11 June, 1987 concerning "Treasury Board Vote 5" be appended to this day's proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:50 p.m. the Committee adjourned until Thursday, May 4th at 11:00 a.m.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J.A. Macdonald, Contrôleur général du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, le Comité entreprend l'étude des dépenses proposées dans le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1990.

En l'absence temporaire du président du Conseil du Trésor, le secrétaire, M. Veilleux, lit l'allocution du ministre. A son arrivée, M. de Cotret de même que MM. Veilleux, Darling et Macdonald, répondent aux questions.

L'honorable sénateur Bosa propose que la réponse écrite du Conseil du Trésor à la question que le sénateur Stewart avait posée le 11 juin 1987 aux représentants du Conseil du Trésor concernant le Crédit 5 du Conseil du Trésor, figure en appendice aux délibérations de ce jour.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 19 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 4 mai, à 11 heures.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

insert camera ready

WEDNESDAY, May 3, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 84, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-Third Parliament are as follows:

With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional and Special Services	\$ 191,417.25
Transportation and Communications	110.32
Other Expenditures	101.24
	<hr/>
	\$ 191,628.81

With respect to its examination of the activities of the Government of Canada in its financial support of post-secondary education and vocational training, authorized by the Senate on October 9, 1986:

Professional and Special Services	\$ 10,860.00
-----------------------------------	--------------

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

insert camera ready

Le MERCREDI 3 mai 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 84 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la deuxième session de la trente troisième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels et spéciaux	191 417,25 \$
Transports et Communications	110,32
Autres dépenses	101,24
	<hr/>
	191 628,81 \$

2. Relatif à son étude des activités du gouvernement ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle, autorisée par le Sénat le 9 octobre 1986:

Services professionnels et spéciaux	10 860,00 \$
-------------------------------------	--------------

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND LEBLANC
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 2, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5.00 p.m. to organize the activities of the committee.

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: Honourable senators, there being a quorum, it is my duty to call the meeting to order.

The first item of business on the agenda before us is the election of the chairman. I am prepared to receive nominations.

Senator Kirby: I move that Senator Leblanc (Saurel) become chairman.

The Clerk of the Committee: Are there any other nominations? If not, I declare nominations closed.

It has been moved by the Honourable Senator Kirby that the Honourable Senator Leblanc (Saurel) be elected chairman of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare that the Honourable Senator Leblanc has been elected chairman of this committee.

The Honourable Fernand-E. Leblanc (Saurel) (Chairman) in the Chair.

The Chairman: I wish to thank honourable senators for giving me the opportunity of chairing this committee for a further period. I have been chairing this committee for some time now. There are a few things on the agenda that I am sure everyone would like to examine, such as the recommendation of the Governor General on bills, which before the parliamentary election this committee had agreed to examine. We will also examine Governor General's warrants, which are used when Parliament is not sitting.

In the meantime, we do have a reference. Therefore, a meeting will be called for May 3, 1989, at 6.00 p.m. to examine the Main Estimates. There will be another meeting called for Thursday, May 4, 1989, at 11.00 a.m., which is the usual time allotted to us.

The next item on the agenda is the election of the deputy chairman.

Senator Atkins: I wish to move that the deputy chairman be Senator Bolduc.

The Chairman: There being no further nominations, I declare the nominations closed.

It is moved by the Honourable Senator Atkins that the Honourable Senator Bolduc be elected deputy chairman of the committee. Is the motion agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Le président: Je vous félicite sénateur Bolduc, nous travaillons ensemble pur un bon bout de temps.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 mai 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 heures pour planifier ses travaux.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Honorables sénateurs, le quorum étant atteint, je déclare la séance ouverte.

Le premier point à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les mises en candidature.

Le sénateur Kirby: Je propose que le sénateur Leblanc (Saurel) soit nommé président du Comité.

Le greffier du Comité: Y a-t-il d'autres mises en candidature? S'il n'y en a pas, je déclare la période de mises en candidature close.

L'honorable sénateur Kirby propose que l'honorable sénateur Leblanc (Saurel) soit élu président du Comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'appuyer la motion?

Des voix: D'accord.

Le greffier du Comité: Je déclare l'honorable sénateur Leblanc élu président du Comité.

L'honorable Fernand-E. Leblanc (Saurel) (Saurel) occupe le fauteuil.

Le président: Je vous remercie, honorables sénateurs, de m'avoir de nouveau choisi comme président. J'assume ces fonctions depuis quelque temps déjà. Il y a plusieurs points à l'ordre du jour que tous, j'en suis sûr, aimeraient examiner, comme la recommandation du Gouverneur général relativement à des projets de loi que le Comité avait convenu d'étudier avant le déclenchement des élections. Nous examinerons aussi la question des mandats conférés par le Gouverneur général lorsque le Parlement ne siège pas.

Mais nous avons déjà un ordre de renvoi. Nous nous réunissons donc le 3 mai 1989, à 18 heures, pour examiner le Budget des dépenses principal. Nous nous retrouverons également le jeudi 4 mai, à 11 heures, soit à l'heure normale qui nous est assignée.

Le deuxième point à l'ordre du jour est l'élection du vice-président.

Le sénateur Atkins: Je propose que le sénateur Bolduc soit élu vice-président.

Le président: Comme il n'y a pas d'autres candidatures, je déclare la période de mises en candidature close.

L'honorable sénateur Atkins propose que l'honorable sénateur Bolduc soit élu vice-président du Comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Congratulations, Senator Bolduc. We are going to be working together for quite a while.

[Text]

The next item on the agenda is the creation of a Sub-committee on Agenda and Procedure. The chairman and deputy chairman are automatically members of that sub-committee. It was suggested that Senators Marsden, Stewart and Atkins be part of that committee.

Senator Atkins: Mr. Chairman, would you repeat that, please?

The Chairman: A Sub-committee on Agenda and Procedure is being created. It would be important for us that you accept the nomination. Would Senator Simard move that Senators Marsden, Stewart, Atkins, the Chairman and Deputy Chairman be on the Sub-committee on Agenda and Procedure?

Senator Simard: Yes; I so move.

The Chairman: Is the motion agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The quorum will be three members, so long as there is one member of the committee from each political party present.

Senator Simard: That will be no change from last year?

The Chairman: No. The next item on the agenda is a motion to print the committee's proceedings, which is 500 copies.

Senator Balfour: I so move.

The Chairman: Is the motion agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Pursuant to rule 70, it is moved that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

Senator Cools: I so move.

The Chairman: Is the motion agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is moved that the committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; that professional personnel or experts provided by the centre be entitled to take part in the committee's proceedings; that the Chairman, on behalf of the committee, direct the staff of the centre in the preparation of studies, analyses and summaries.

Senator Balfour: I so move.

The Chairman: Is the motion agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is a motion that the chairman of the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to propose to the Senate that the com-

[Traduction]

Le troisième point à l'ordre du jour concerne la création d'un sous-comité du programme et de la procédure. Le président et le vice-président sont automatiquement membres du sous-comité. On a proposé que les sénateurs Marsden, Stewart et Atkins en fassent également partie.

Le sénateur Atkins: Monsieur le président, pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

Le président: Nous devons créer un sous-comité du programme et de la procédure. Il serait important pour nous que vous acceptiez la nomination. Plaîrait-il au sénateur Simard de proposer que les sénateurs Marsden, Stewart et Atkins, le président et le vice-président fassent partie du sous-comité du programme et de la procédure?

Le sénateur Simard: Je le propose.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Le quorum sera fixé à trois membres, pourvu qu'un membre représentant chaque parti politique soit présent.

Le sénateur Simard: Il n'y a rien de changé par rapport à l'année dernière?

Le président: Non. Le quatrième point à l'ordre du jour porte sur une motion visant à faire imprimer 500 exemplaires des délibérations du Comité.

Le sénateur Balfour: Je propose que cette motion soit adoptée.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Conformément à l'article 70 du Règlement, il est proposé que le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et à en autoriser la publication en l'absence de quorum.

Le sénateur Cools: Je propose que cette motion soit adoptée.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: On propose que le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur; que les professionnels ou spécialistes du Centre soient autorisés à participer aux travaux du Comité; que le président, au nom du Comité, confie au personnel du Centre la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

Le sénateur Balfour: Je propose l'adoption de cette motion.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Le cinquième point à l'ordre du jour concerne une motion visant à autoriser le président du Comité sénatorial permanent des finances nationales à demander au Sénat de

[Text]

mittee have power to engage the services of such counsel, technical and clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matter of bills, and Estimates, as are referred to it. This is a motion that I will make in the house tomorrow.

Senator Kirby: I so move.

The Chairman: Is the motion agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is a motion that the chairman, to allow the committee to undertake its work on Estimates and legislation, be authorized to submit the approved budget for the period ending 31 March, 1990 to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. We now have the budget. Has it been distributed?

The Clerk of the Committee: Yes, it has been distributed.

Senator Kirby: How does the budget compare with last year's? Is it basically consistent with last year's?

The Chairman: There has been an increase of approximately five per cent.

Senator Kirby: I understand that, but are there any items that were included last year that have been excluded this year?

The Chairman: No.

Senator Balfour: Or are there any items included this year that were not included last year?

The Chairman: No.

Senator Kirby: Then I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda is a motion that, pursuant to rule 84, the chairman be authorized to report expenses incurred by the committee during the previous session. We have copies of the expenses here, which will be distributed. We shall come back to that item.

The next item on the agenda is a motion that, pursuant to rule 3:05 of Appendix III, the signing authority for certifying the accounts payable by the committee be delegated to—who is that in the normal course?

The Clerk of the Committee: It is the chairman, or the clerk, or both.

The Chairman: Let us say either.

Senator Simard: Can you tell me what this refers to? To what do the accounts payable refer?

The Clerk of the Committee: Witnesses' expenses, for example, or bills that come from the Parliamentary Centre for the month's accounts.

Senator Balfour: It is not check signing, though?

[Traduction]

permettre au Comité de retenir les services de conseillers, de spécialistes, d'employés de soutien et autres, au besoin, pour l'examen des projets de loi, de la teneur des projets de loi ainsi que des budgets qui lui sont soumis. Je présenterai cette motion demain, à la Chambre.

Le sénateur Kirby: Je propose que cette motion soit adoptée.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Le sixième point à l'ordre du jour concerne une motion visant à autoriser le président à soumettre au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, un budget pour la période se terminant le 31 mars 1990, afin de permettre au Comité d'entreprendre ses travaux sur le budget et la législation. Le budget a été déposé. En a-t-on distribué des copies?

Le greffier du Comité: Oui, on en a distribué.

Le sénateur Kirby: Ce budget est-il différent de celui de l'année dernière? Ressemble-t-il en gros à l'autre?

Le président: Il prévoit une augmentation des dépenses d'environ 5 p. 100.

Le sénateur Kirby: Oui, j'ai compris, mais y a-t-il des postes du budget de l'année dernière qui ont été retranchés de ce budget-ci?

Le président: Non.

Le sénateur Balfour: Ou y a-t-il des postes dans ce budget-ci qui ne figuraient pas dans celui de l'année dernière?

Le président: Non.

Le sénateur Kirby: Je propose que cette motion soit adoptée.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Le septième point à l'ordre du jour concerne une motion proposant que le président, conformément à l'article 84, soit autorisé à faire rapport des dépenses engagées par le Comité au cours de la dernière session. Nous avons des copies des relevés que nous distribuerons. Nous y reviendrons plus tard.

Le huitième point à l'ordre du jour concerne une motion visant à donner, conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III, l'autorisation de certifier les comptes à payer au nom du Comité à—qui est chargé de le faire en temps normal?

Le greffier du Comité: Le président, le greffier, ou les deux.

Le président: Disons l'un ou l'autre.

Le sénateur Simard: A quoi faites-vous allusion? De quels comptes à régler s'agit-il?

Le greffier du Comité: Des dépenses engagées par les témoins par exemple, ou des factures soumises par le Centre parlementaire pour les comptes mensuels.

Le sénateur Balfour: Il ne s'agit pas de signer des chèques n'est-ce-pas?

[Text]

The Clerk of the Committee: No.

Senator Simard: Okay, I will move that motion.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

It is moved by the Honourable Senator Simard that, pursuant to rule 83, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the committee and that for such payment of expenses, a maximum of three (3) representatives per organization be established.

That is the same motion that we had last time. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Bolduc: By that do you mean civil servants?

The Clerk of the Committee: Civil servants are not reimbursed.

Senator Bolduc: No, but they are reimbursed for "reasonable travelling."

The Clerk of the Committee: No, not federal public servants. We pay economy air fare plus hotel, and a living allowance if requested to those other than federal public servants.

Senator Kirby: Under Treasury Board guidelines.

The Chairman: Yes.

Are there any further matters that you would like to raise?

Senator Balfour: The time of meeting tomorrow.

The Chairman: The clerk has mentioned that one motion was not passed. Item 10, the "Financial Report—Previous Session" states that, pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee during the previous session.

Senator Cools: I will so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Are there any other matters?

Y a-t-il d'autres questions que vous désirez soulever?

Senator Balfour: You mentioned the meeting tomorrow at 6 p.m. Is that our regular time-slot?

The Chairman: Yes, it is. We have two slots: Wednesday evening at 6 p.m. and Thursday at 11 a.m. Tomorrow we are having the minister and officers from the Treasury Board.

[Traduction]

Le greffier du Comité: Non.

Le sénateur Simard: Bon. Je propose que cette motion soit adoptée.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci.

L'honorable sénateur Simard propose que l'on rembourse, conformément à l'article 83, les frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables des témoins invités à comparaître devant le Comité, jusqu'à concurrence de trois délégués par organisme.

Cette motion est identique à celle qui a été présentée la dernière fois. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Bolduc: Est-ce qu'elle s'applique aux fonctionnaires?

Le greffier du Comité: Les dépenses des fonctionnaires ne sont pas remboursées.

Le sénateur Bolduc: Non, mais ils ont droit à un remboursement des «frais de déplacement raisonnables».

Le greffier du Comité: Non, pas les fonctionnaires fédéraux. Nous payons leur tarif avion en classe économique plus leur note d'hôtel. On verse aussi, au besoin, une indemnité de séjour aux personnes autres que les fonctionnaires.

Le sénateur Kirby: Conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

Le président: C'est exact.

Y a-t-il d'autres questions que vous désirez aborder?

Le sénateur Balfour: L'heure de la réunion qui doit avoir lieu demain.

Le président: Le greffier me signale qu'il reste une motion à adopter. On indique au point 10 qui traite du «Rapport financier—dernière session», que, conformément à l'article 84 du Règlement, le président doit être autorisé à soumettre un relevé des dépenses engagées par le Comité au cours de la dernière session.

Le sénateur Cools: Je propose que cette motion soit adoptée.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée. Y a-t-il d'autres questions?

Are there any other matters that you would like to raise?

Le sénateur Balfour: Vous avez dit que la réunion de demain aura lieu à 18 heures. Est-ce l'heure à laquelle nous nous réunirons dorénavant?

Le président: Oui. Nous siégerons les mercredis soirs, à 18 heures, et les jeudis, à 11 heures. Demain, nous aurons le plaisir d'accueillir le ministre et des fonctionnaires du Conseil du Trésor.

[Text]

Senator Balfour: That is an awkward time.

The Chairman: We will be dealing with the Main Estimates.

Senator Balfour: There is no hope of getting a different time slot?

The Chairman: It depends on your whip. It is Senator Phillips who decides. That is the time we had previously, and apparently we are keeping to it.

The Clerk of the Committee: National Defence is slotted for 7 o'clock at night. We have absolutely no control over that.

Senator Simard: I suppose there is a problem with saying When the House rises, particularly for the witnesses.

The Clerk of the Committee: Yes. It is difficult for the witnesses.

Senator Simard: We need a fixed time for the witnesses.

Senator Kirby: Could the clerk send us a schedule which indicates the Wednesdays and Thursdays on which we will be sitting, or will it be every Wednesday and Thursday? I assumed that it would not be every Wednesday and Thursday, that it would vary. Could you send us whatever dates are now locked in or give them to us tomorrow, or whatever?

The Clerk of the Committee: As far as I know, the only two dates locked in are Wednesday and Thursday of this week.

Senator Bolduc: And the week after it is only Wednesday or Thursday. Is that so?

The Clerk of the Committee: Yes. It is entirely up to the members.

The Chairman: It is entirely up to the members to decide when we sit.

Senator Bolduc: But those are the usual sitting times?

The Chairman: Those are the slots that we have. It is up to us to see if we have enough work to keep us busy all the time or whether we can avoid one of the sittings. It is the committee's decision.

Alors nous verrons au fur et à mesure que nous progresserons dans nos travaux.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Cette heure n'est pas très pratique.

Le président: Nous examinerons le Budget des dépenses principal.

Le sénateur Balfour: On ne peut pas siéger à un autre moment?

Le président: Cela dépend de votre whip. C'est le sénateur Phillips qui décide. C'est l'heure à laquelle on se réunissait dans le passé et il semble qu'on la gardera.

Le greffier du Comité: Le Comité de la défense nationale siège à 19 heures. On n'y peut rien.

Le sénateur Simard: Je suppose que cela risque de poser un problème, surtout pour les témoins, si l'on décide de dire qu'on va siéger «à l'ajournement de la Chambre».

Le greffier du Comité: Oui, cela risque de poser des problèmes aux témoins.

Le sénateur Simard: Il nous faut des heures fixes pour les témoins.

Le sénateur Kirby: Le greffier peut-il nous fournir un calendrier indiquant les mercredis et jeudis au cours desquels nous allons siéger, ou le Comité siégera-t-il tous les mercredis et tous les jeudis? Je présume qu'on ne siégera pas tous les mercredis et jeudis. Pouvez-vous nous fournir un calendrier des dates et nous le donner demain ou à un autre moment?

Le greffier du Comité: À ma connaissance, les deux seules dates prévues sont mercredi et jeudi de cette semaine.

Le sénateur Bolduc: Et la semaine suivante, on ne siège que mercredi ou jeudi, n'est-ce pas?

Le greffier du Comité: Oui. Ce sont les membres qui décident.

Le président: Oui, ce sont les membres qui fixent les dates des séances.

Le sénateur Bolduc: Mais ce sont les heures auxquelles nous siégerons habituellement?

Le président: Ce sont les heures qu'on nous a assignées. C'est à nous de voir si nous avons suffisamment de travail pour nous occuper, ou s'il convient mieux d'annuler une des deux réunions. C'est le Comité qui décide.

We'll see how our work progresses.

La séance est levée.

Ottawa, Wednesday, May 3, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this first meeting of the committee is to examine the expenditures proposed in the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Ottawa, le mercredi 3 mai 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le Comité se réunit pour la première fois afin d'étudier les dépenses présentées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

[Text]

We have been advised that the Honourable Robert de Cotret, President of the Treasury Board, will be late since he has an urgent matter to attend to. In the meantime, we have, as witnesses from the Treasury Board, Mr. Gérard Veilleux, Secretary and Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch. We also have with us from the Office of the Comptroller General of Canada Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Mr. de Cotret has provided us with opening remarks which will be read into the record by Mr. Veilleux. Perhaps the minister will arrive when that is completed, but, if not, we will commence the questioning since Mr. Veilleux and Mr. Darling are both competent and capable of answering any questions.

M. Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, au nom du ministre, je voudrais lire sa déclaration d'ouverture.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour parler du Budget des dépenses principal de 1989-1990 que j'ai déposé à la Chambre des communes vendredi dernier.

Ce budget s'élève à 131 milliards de dollars, soit 9,7 p. 100 de plus que celui de l'an dernier. Le supplément de cette année est la conséquence directe de l'augmentation de la dette publique dont nous avons hérité. Depuis 1984, 50 p. 100 de l'augmentation des dépenses budgétaires sont dus à l'augmentation des frais de la dette publique. Cette année, ces frais comptent pour 63 p. 100, soit à peu près les deux tiers de l'augmentation des dépenses budgétaires prévues. Les intérêts de la dette constituent maintenant la plus grande partie de l'augmentation des dépenses budgétaires prévues. Les intérêts de la dette constituent maintenant la plus grande partie de l'augmentation des dépenses.

Honorables sénateurs, les dépenses budgétaires de cette année, c'est-à-dire les dépenses totales moins les intérêts de la dette, augmentent seulement de 4,9 p. 100. Pendant les cinq années qui prendront fin en 1989-1990, cet élément du budget a augmenté en moyenne de 4,3 p. 100, ce qui est de loin inférieur à l'augmentation moyenne des années précédentes qui était de 11,8 p. 100 de 1980 à 1984 et de 15,7 p. 100 de 1971 à 1980. Ceci témoigne de l'engagement du gouvernement à réduire ses propres dépenses.

As I announced last Friday, expenditure reductions totalling \$1.2 billion are reflected in the Main Estimates. This is slightly lower than the \$1.5 billion in reductions announced by my colleague, the Minister of Finance, because expenditure reductions relying on the passage of legislation are not included in the Estimates. In addition, certain reductions were made to items found in the reserves and as such are not included in these Main Estimates.

Honourable Senators, reducing the deficit and overcoming the legacy of debt is a government priority. We

[Traduction]

On nous a informés que l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor, sera en retard parce qu'il doit s'occuper d'une affaire urgente. Entre-temps, nous accueillons des témoins du Conseil du Trésor, M. Gérard Veilleux, secrétaire, et M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes. Nous souhaitons également la bienvenue à M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada.

M. de Cotret nous a fourni une déclaration préliminaire dont M. Veilleux nous donnera lecture avant qu'elle ne soit versée au compte rendu. Le ministre arrivera peut-être avant la fin de cette lecture; sinon, nous poserons nos questions à MM. Veilleux et Darling, car ces deux témoins compétents sont sûrement en mesure d'y répondre.

Mr. Gérard Veilleux, Secretary to the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. Honourable Senators, on behalf of the Minister, I would like to read his opening statement.

Mr. Chairman, Honourable Senators, I am happy to be here today to talk about the Main Estimates for 1989-1990, which I tabled in the House of Commons last Friday.

This year's budget projects spending of \$131 billion, 9.7 per cent higher than last year. The increase is the direct consequence of increases in the public debt we inherited. Since 1984, 50 per cent of the increases in budgetary expenditure has been due to the increasing cost of servicing the public debt. This year these costs account for 63 per cent, or about two-thirds, of the increase in projected expenditure. Interest on the debt now makes up the largest portion of increases in expenditure.

Honourable Senators, budgetary expenditure this year, that is, total expenditures minus interest payments on the debt, is increasing by only 4.9 per cent. During the five-year period ending in 1989-90, this component of the budget has increased only 4.3 per cent on average, which is far below the average increase for the preceding years: the average for the period from 1980 to 1984 was 11.8 per cent, and for the period from 1971 to 1980 it was 15.7 per cent. These figures testify to the present government's commitment to reduce its own expenditures.

Comme je l'ai annoncé vendredi dernier, les réductions des dépenses, qui atteignent 1,2 milliard de dollars, figurent dans le Budget des dépenses. Ce montant est légèrement inférieur à celui de 1,5 milliard de dollars annoncé précédemment par mon collègue, le ministre des Finances, parce que les réductions des dépenses engendrées par l'adoption des lois ne sont pas incluses dans le budget. En outre, certains postes des réserves ont subi des réductions qui ne sont pas incluses non plus dans le Budget des dépenses.

Honourables sénateurs, le gouvernement désire à tout prix réduire le déficit et venir à bout de la dette dont il a

[Text]

have approached this task in a way that will allow the government to maintain its priorities—commitments to a stronger, more competitive economy; to preserve our environment; to show that we are a caring and compassionate society; and to foster Canada's cultural and national identity. Therefore, these Main Estimates are not without new initiatives. In order to provide for a better Canada tomorrow, we have

—increased by 12.8 per cent spending to reinforce an already strong science and technology program;

—allowed for growth of 9.4 per cent in environmental protection and enhancement expenditures;

—provided for growth of 6.6 per cent in social spending, including increases of \$865 million for elderly Canadians;

—established a new department of Multiculturalism to foster Canada's cultural and national identity;

—increased assistance for Aboriginal peoples by 11.6 per cent; and

—provided for payments of \$387 million to assist farmers hit by drought.

La réduction de la taille de la fonction publique annoncée dans le budget de mai 1985 est un autre moyen qu'utilise le gouvernement pour accroître l'efficacité et l'efficacité de ses opérations. Le Budget des dépenses principal prévoit une réduction de 1,072 personnes, soit la moitié de un pour cent de l'effectif fédéral, ce qui portera le nombre net de réductions à 11,596.

Honourables sénateurs, j'aimerais maintenant dire quelques mots sur l'utilisation des mandats du gouverneur général pendant la période où le Parlement ne siègeait pas. La Loi sur la gestion des finances publiques précise que les mandats spéciaux du gouverneur général peuvent être utilisés seulement;

—quand le Parlement n'est pas en session;

—pour effectuer un paiement d'urgence dans l'intérêt public; et

—lorsque ce paiement ne peut pas être imputé à une autre affectation.

Les mandats spéciaux ont été utilisés selon ces trois conditions.

Quatre mandats ont été émis de décembre à avril. Les trois premiers visaient les dépenses de 1988-1989 pour la période allant de la mi-janvier à la fin de l'année financière. Ils ont totalisé presque 1,5 milliard de dollars. J'ai déposé récemment à la Chambre des communes un rapport détaillé décrivant l'usage des fonds obtenus par ces mandats. Les renseignements donnés dans le rapport sont aussi précis que ceux figurant dans les budgets supplémentaires.

On April 1, 1989, a warrant in the amount of \$6.2 billion was issued for all departments and agencies that

[Traduction]

hérité. Nous nous sommes attelés à la tâche de façon à permettre au gouvernement de conserver ses priorités et de respecter ses engagements, qui sont notamment d'avoir une économie plus forte et plus concurrentielle, de protéger notre environnement, de prouver que nous vivons dans une société humanitaire et de promouvoir notre identité culturelle et nationale. Ce Budget des dépenses comporte donc de nouvelles initiatives. Afin d'améliorer l'avenir des Canadiens, nous avons

—augmenté de 12,8 p. 100 les dépenses visant à consolider un programme de développement de la science et de la technologie déjà assez bien établi;

—accru de 9,4 p. 100 les sommes affectées à la protection et à l'amélioration de l'environnement;

—augmenté de 6,6 p. 100 les dépenses liées aux programmes sociaux, dont une augmentation de 865 millions de dollars pour les personnes âgées du Canada;

—formé un nouveau ministère du Multiculturalisme pour promouvoir l'identité culturelle et nationale du Canada;

—accru l'aide aux autochtones de 11,6 p. 100;

—prévu des sommes de 387 millions de dollars pour aider les agriculteurs qui ont des problèmes de sécheresse.

The reduction in the size of the Public Service, which was announced in the May 1985 Budget, is another means the government is using to increase the efficiency and the effectiveness of its operations. The Main Estimates project a reduction of 1,072 people, or one-half of one per cent of all public servants, which will bring the total number cut to 11,596.

Honourable senators, I would now like to say a few words on the use of Governor General's Warrants during the period when Parliament was not sitting. The *Financial Administration Act* stipulates that Special Governor General's Warrants may be used only:

—when Parliament is not in session;

—for payments urgently required for the public good; and

—when there is no appropriation pursuant to which such a payment may be made.

The Special Warrants met these three conditions.

Four Warrants were issued in the period from December to April. The first three involved 1988-89 expenditures for the period from mid-January to the end of the fiscal year, and were in the total amount of almost \$1.5 billion. I recently tabled a detailed statement in the House of Commons describing the use made of the funds obtained through these Warrants. The information in the statement is as detailed as that found in Supplementary Estimates.

Le 1^{er} avril 1989, un mandat de 6,2 milliards de dollars a été établi pour tous les ministères et organismes qui

[Text]

depend on Parliamentary appropriations. This warrant covered the period from April 1 to mid-May. As such, it was analogous to approvals normally granted through interim supply. It allows the government to maintain its ongoing operations until Parliament has the opportunity to provide normal interim supply. The amounts previously provided by warrants for 1989-90 are all included in the Interim Supply Bill.

We have recently forwarded to you a report on the Treasury Board Contingency Vote that responds to questions that the Honourable Senators have raised previously.

I would like to thank the Honourable Senators for their attention and my officials and I will now answer any questions you may have.

Le président: Merci, monsieur Veilleux. En attendant que le ministre arrive, peut-être que les honorables sénateurs pourraient commencer à poser des questions aux témoins. Si les témoins ne peuvent pas répondre à leurs questions, on pourra alors les laisser de côté afin que le ministre puisse y répondre. Sénateur Stewart, vous voulez poser une question?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. My first question is very straightforward and factual. I am interested in the reference that the minister makes—

Le président: Monsieur De Cotret, avant votre arrivée monsieur Veilleux a lu le document que vous deviez vous-même déposé. Nous commençons maintenant la période des questions par une question posée par le sénateur Stewart.

M. Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor: Je m'excuse d'être en retard. Je devais assister à un vote à la Chambre des communes. Je suis bien heureux que vous ayez pu commencer la discussion avec la lecture du document.

Senator Bosa: Welcome back.

Mr. de Cotret: It is nice to be back.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My first question was one which I think none of the officials would have been embarrassed to deal with because it is simply a question of chronology. Mr. Chairman, I am interested in the use that has been made in 1989 of Governor General's special warrants. For the sake of moving fairly rapidly, I have put down a list of dates and facts.

As I understand it, the records show that the First Session of the new Parliament began on December 12, 1988. On December 16, the government presented to the House of Commons Supplementary Estimate (B). On December 30, both houses of Parliament adjourned on government motions with March 6, 1989, appointed as the date for the resumption of the First Session of the new Parliament.

The government then proceeded to exhaust vote 5 of the Treasury Board, the contingency vote of the Treasury Board,

[Traduction]

dépendent des crédits parlementaires. Ce mandat, qui couvrirait la période du 1^{er} avril à la mi-mai, permet d'obtenir les mêmes résultats que les approbations généralement conférées par les lois de crédits provisoires. Il permet ainsi au gouvernement de poursuivre ses activités jusqu'à ce que le Parlement puisse voter les crédits provisoires habituels. Tous les montants qui ont déjà été approuvés par mandat pour l'exercice 1989-1990 figurent dans le projet de loi de crédits provisoires.

Nous vous avons récemment envoyé un rapport sur le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor dans lequel vous trouverez les réponses à des questions déjà posées par les honorables sénateurs.

J'aimerais remercier les honorables sénateurs de leur attention; les fonctionnaires du ministère et moi-même sommes maintenant prêts à répondre à toutes vos questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Veilleux. While we wait for the Minister, perhaps the Honourable Senators could begin putting questions to the witnesses. If the witnesses can't answer we can set those questions aside for the Minister. Senator Stewart, you had a question?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie, monsieur le président. Ma première question est très directe et concerne des faits réels. J'aimerais revenir aux observations formulées par le ministre . . .

The Chairman: Mr. de Cotret, before you arrived, Mr. Veilleux read us the document you were to have presented. We're now starting our question period, with a question from Senator Stewart.

Mr. Robert de Cotret, President of Treasury Board: I apologize for my tardiness—I had to attend a vote in the House of Commons. I'm glad you were able to start the discussion by a reading of the document.

Le sénateur Bosa: Je vous souhaite la bienvenue.

M. de Cotret: Je suis heureux d'être de retour.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que les fonctionnaires de votre ministère auraient facilement pu répondre à ma première question parce qu'elle concerne uniquement la chronologie des événements. Monsieur le président, je m'intéresse à l'utilisation qui a été faite en 1989 des mandats spéciaux du gouverneur général. Pour accélérer le processus, j'ai préparé une liste des dates et des événements visés.

Si je comprends bien, le compte rendu indique que la première session de la nouvelle législature a débuté le 12 décembre 1988. Le 16 décembre dernier, le gouvernement a présenté le Budget des dépenses supplémentaire (B) à la Chambre des communes. Le 30 décembre suivant, sur motions du gouvernement, les deux Chambres du Parlement ont suspendu leurs travaux et la reprise de la première session de la trente-quatrième législature a été fixée au 6 mars 1989.

Le gouvernement a alors décidé de recourir au crédit 5 du Conseil du Trésor (le crédit pour éventualités du Conseil du

[Text]

and when there was no more money available for use there, it had resort on January 19, 1989 to Governor General's special warrants. It appropriated money by means of special warrants in the amount of \$80.8 million.

The next month, on February 16, some \$500 million was taken by Governor General's special warrants. Then on February 28 the government had the First Session of the Parliament prorogued.

On March 23, the government took, by Governor General's special warrant, approximately \$891 million.

On April 1, the first day of the new fiscal year, Governor General's special warrants were used to take over \$6 billion to replace money that normally would have been supplied by an interim supply appropriation bill. Then, on April 3, 1989, the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament began.

Am I correct in thinking that there is no dispute with regard to those facts?

Mr. de Cotret: There is no dispute with the numbers nor the dates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Fine. I have a few questions about the process. I am looking at the Financial Administration Act and I am attracted by section 26, which says:

Subject to the *Constitution Acts, 1867 to 1982*, no payments shall be made out of the Consolidated Revenue Fund without the authority of Parliament.

I then turn to section 30 where subsection (1) says:

Where a payment is urgently required for the public good when Parliament is not in session and there is no other appropriation pursuant to which the payment may be made, the Governor in Council, upon the report of the President of the Treasury Board that there is no appropriation for the payment and the report of the appropriate Minister that the payment is urgently required for the public good, may, by order, direct the preparation of a special warrant to be signed by the Governor General authorizing the payment to be made out of the Consolidated Revenue Fund.

It is worth looking at subsection (5) which says:

For the purposes of this section, Parliament shall be deemed to be not in session when it is under adjournment *sine die* or to a day more than two weeks after the day the Governor in Council made the order directing the preparation of the special warrant.

I would like to ask if the following interpretation of subsection (1) of section 30 is correct. In a sense, I am going to put forward a chronological interpretation. The first step to activate a Governor General's special warrant would be a report from the appropriate minister, in other words a departmental minister, and that report would be to the effect that the payment is urgently required for the public good. Is that a fair statement?

[Traduction]

Trésor); lorsque celui-ci a été épuisé, le gouvernement s'est tourné, le 19 janvier 1989, vers les mandats spéciaux du gouverneur général. Il s'est ainsi procuré 80,8 millions de dollars en faisant établir ces mandats spéciaux.

Un mois plus tard, soit le 16 février 1989, quelque 500 millions de dollars ont été obtenus grâce à ces mandats spéciaux. Puis, le 28 février suivant, la première session de la trente-quatrième législature a été prorogée.

Le 23 mars dernier, le gouvernement s'est procuré environ 891 millions de dollars grâce à l'établissement de mandats spéciaux du gouverneur général.

Le 1^{er} avril, soit le premier jour du nouvel exercice, des mandats spéciaux du gouverneur général ont été établis afin de permettre au gouvernement d'utiliser plus de 6 milliards de dollars pour remplacer les sommes qu'il aurait normalement obtenues en adoptant un projet de loi de crédits provisoires. Puis, le 3 avril 1989, la deuxième session de la trente-quatrième législature a été ouverte.

Ai-je raison de croire que ces faits sont exacts?

M. de Cotret: Nous ne contestons ni vos chiffres ni vos dates.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien. J'aimerais maintenant vous poser quelques questions au sujet du processus même. L'article 26 de la Loi sur la gestion des finances publiques se lit comme suit:

«Sous réserve des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement.»

Je cite maintenant le paragraphe 30(1) de cette même loi:

«En l'absence de crédit, le gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner l'établissement d'un mandat spécial pour la signature du gouverneur général en vue d'autoriser un paiement sur le Trésor si le Parlement n'est pas en session, le président du Conseil du Trésor lui remet un rapport attestant l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement et le ministre compétent lui remet un rapport attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public.»

Le paragraphe 30(5) vaut également la peine qu'on s'y arrête:

«Pour l'application du présent article, le Parlement est réputé ne pas être en session lorsqu'il est en ajournement *sine die* ou jusqu'à une date postérieure de plus de deux semaines à celle où le gouverneur en conseil a pris le décret ordonnant l'établissement du mandat spécial.»

J'aimerais vous demander si j'interprète le paragraphe 30(1) correctement. Mon interprétation est en quelque sorte chronologique. Pour faire établir un mandat spécial du gouverneur général, il faut tout d'abord que le ministre compétent, soit un ministre qui détient un portefeuille, présente un rapport attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public. Est-ce exact?

[Text]

Mr. de Cotret: Yes. I think that is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. Then the President of the Treasury Board would report that there is no appropriation for the payment. That is the second step?

Mr. de Cotret: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The third step would be a decision by the Governor in Council to order the preparation of a special warrant?

Mr. de Cotret: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And the fourth step would be the signature of the Governor General?

Mr. de Cotret: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In the cases involved in 1989, am I correct in assuming that the Governor in Council concurred in the decision of each of the several appropriate ministers that the payments in question were urgently required for the public good?

Mr. de Cotret: Yes. That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps other senators wish to ask questions.

The Chairman: Senator Cools has indicated she has a question.

Senator Cools: My first question relates to the process. The numbers strike me as being rather large. I wonder if the witness could tell us if there are any limits on the amount of money for which special warrants can be used, or can I assume that special warrants can be used for the extent of the Treasury?

Mr. de Cotret: I have two comments in reply to that question. To the best of my knowledge, there is no absolute limit, but they have to be amounts required for the orderly conduct of government business.

When one looks at the special warrants that were issued for the fiscal year 1988-89, one sees that the amounts were not mind-boggling. The first amount was \$81 million, the second amount \$507 million, and the third \$891 million. The most important sum that was obtained was for the fiscal year 1989-90, and that was \$6 billion. I agree that that is a significant amount.

Senator Cools: I think it is, too.

Mr. de Cotret: I would also like to underline that that amount is fully accounted for in the Main Estimates that are now before Parliament, and every item in the Estimates is clearly identified in the amounts that we will be asking honourable senators to vote upon in the course of the coming months.

So the amounts that we obtained through Governor General's warrants for the fiscal year 1988-89 are quite modest in terms of size, and they were legitimately required for the operation of government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I question the use that the government has made of Governor General's Special Warrants in 1989. I think perhaps the most

[Traduction]

M. de Cotret: Oui, je crois que c'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien. Le président du Conseil du Trésor doit ensuite présenter un rapport attestant l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement. S'agit-il là de la seconde étape?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La décision du gouverneur en conseil d'ordonner l'établissement d'un mandat spécial vient donc en troisième lieu?

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et la signature du gouverneur général vient en dernier lieu?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En ce qui concerne ce qui s'est produit au début de 1989, ai-je raison de penser que le gouverneur en conseil a souscrit à la décision de chacun des nombreux ministres compétents attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public?

M. de Cotret: Oui, vous avez raison.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'autres sénateurs aimeraient peut-être poser des questions.

Le président: Le sénateur Cools a indiqué qu'elle en avait une.

Le sénateur Cools: Ma première question concerne le processus même. Les chiffres mentionnés me semblent astronomiques. Le témoin pourrait-il nous dire s'il existe des limites pour les montants qui peuvent être obtenus grâce aux mandats spéciaux ou si ces derniers peuvent couvrir l'ensemble du Trésor?

M. de Cotret: J'ai deux commentaires à faire à ce sujet. En autant que je sache, il n'existe aucune limite absolue. Toutefois, ces montants doivent servir à la bonne marche des affaires gouvernementales.

Les montants des mandats spéciaux établis pour l'exercice 1988-1989 ne sont pas énormes. Le premier mandat était de 81 millions de dollars, le second, de 507 millions de dollars et le troisième, de 891 millions de dollars. La somme la plus importante obtenue, soit 6 milliards de dollars, visait l'exercice 1989-1990. J'admets que ce montant est considérable.

Le sénateur Cools: C'est aussi mon avis.

M. de Cotret: J'aimerais également souligner que ce montant au complet est comptabilisé dans le Budget des dépenses présenté au Parlement, et que chaque poste de ce budget figure de façon distincte dans les montants que nous demanderons aux honorables sénateurs d'approuver au cours des prochains mois.

Les sommes obtenues grâce aux mandats spéciaux du gouverneur général pour l'exercice 1988-1989 étaient donc plutôt modestes et elles étaient nécessaires à la bonne marche des activités gouvernementales.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je mets en doute l'utilisation que le gouvernement a fait en 1989 des mandats spéciaux du gouverneur général. Je

[Text]

expedient way of dealing with this is to put my question or my objection, and then let the minister attempt to refute it, or do whatever he wishes.

I suggest, Mr. Chairman, that section 30 of the Financial Administration Act is an emergency provision. It provides an exception to the fundamental rule that only Parliament may appropriate money.

If section 30 is to be used, three conditions must be satisfied. I think the minister will not object to my listing them, given what he has already said in his initial statement, and they are: Parliament cannot be in session; the particular requirement is so important and so pressing—in a word, so “urgent”—that it must be dealt with before Parliament can meet; and there is no normal appropriation pursuant to which the payment might be made.

What the government did in 1989, Mr. Chairman, was to seriously abuse the provisions of Governor General's Special Warrants. I suggest to you, Mr. Chairman, that when sections 26 through 30 are read in the context of our Constitution, the only reasonable interpretation is that section 30 is a provision for emergencies.

Parliament did not enact section 30 to enable a government to treat Parliament as a dispensable body insofar as appropriation is concerned.

The seriousness of this abuse becomes clear when we remember that the need for governments to come to Parliament is a constitutional requirement—indeed, it is the only constitutional requirement which serves to guarantee that a government, the government of any day, is responsible to Parliament.

In 1988-89, and then on April 1, 1989, the government used Governor General's Special Warrants to appropriate money, not to meet emergency requirements but for normal expenditures. The minister has told us that. In other words, it used the special warrants to supplant the constitutional parliamentary process.

I wonder, Mr. Chairman, how the minister defends the government against that criticism.

Mr. de Cotret: I believe that the Secretary of the Treasury Board has read my initial statement in which I clearly say that there are three conditions, the three conditions that the honourable senator has just mentioned: Parliament must not be in session, a payment must be urgently required for the public good, and there must be no other appropriation from which the payment may be made. In all cases where we obtained Governor General's Warrants, all three conditions of the Financial Administration Act were met, and in no way was this designed to prevent Parliament from having an opportunity to review the expenditure program of the government; quite the opposite. As honourable senators know, at the time when we required these warrants Parliament was not sitting.

These warrants, for reasons that we well know, were urgently required for the public good. That condition was met in all cases.

[Traduction]

crois que la meilleure façon de régler cette question, c'est de présenter ma question ou mon objection et de laisser ensuite le ministre réfuter celle-ci ou y répondre d'une façon quelconque.

Monsieur le président, je crois que l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques est une disposition qui ne doit être invoquée qu'en cas d'urgence. Cette disposition prévoit une exception à la règle fondamentale selon laquelle seul le gouvernement peut ouvrir des crédits.

Le gouvernement doit remplir trois conditions pour invoquer l'article 30. Compte tenu de ce qu'il a affirmé dans sa déclaration préliminaire, je ne crois pas que le ministre s'oppose à ce que je les énumère: le Parlement ne doit pas être en session, le besoin doit être si important et si urgent qu'il doit être comblé avant la reprise des travaux de la Chambre et aucun autre crédit ne doit être disponible pour effectuer le paiement.

A mon avis, monsieur le président, le gouvernement a abusé des dispositions relatives aux mandats spéciaux du gouverneur général en 1989. Monsieur le président, je crois fermement que, compte tenu de notre Constitution, la lecture des articles 26 à 30 nous permettrait de constater que l'article 30 ne peut être invoqué qu'en cas d'urgence.

Le Parlement n'a pas adopté cet article pour permettre au gouvernement de le traiter comme un organisme dont on peut se passer lorsque vient le temps d'obtenir des crédits.

La gravité de cet abus saute aux yeux lorsque nous nous rappelons que la Constitution exige que les gouvernements rendent des comptes au Parlement. De fait, c'est la seule exigence constitutionnelle qui précise que le gouvernement au pouvoir relève du Parlement.

En 1988-1989, puis le 1^{er} avril 1989, le gouvernement a recouru aux mandats spéciaux du gouverneur général pour ouvrir des crédits destinés non pas à combler des besoins urgents mais à effectuer des dépenses habituelles. Le ministre lui-même nous l'a affirmé. Autrement dit, le gouvernement s'est servi des mandats spéciaux pour passer outre au processus constitutionnel.

Monsieur le président, comment le ministre réagit-il à cette critique?

M. de Cotret: Je pense que le secrétaire du Conseil du Trésor a lu mon exposé préliminaire dans lequel je dis clairement qu'il y a trois conditions, soit celles que l'honorable sénateur vient tout juste de mentionner: le Parlement doit être en session, un paiement est nécessaire de toute urgence dans l'intérêt public et il n'y a aucun autre crédit qui peut servir à effectuer le paiement. Chaque fois que nous avons obtenu un mandat spécial du gouvernement fédéral, les trois conditions de la Loi sur l'administration financière étaient remplies, et jamais un de ces mandats n'a servi à empêcher le Parlement d'examiner le programme de dépenses du gouvernement, bien au contraire. Comme le savent les honorables sénateurs, le Parlement ne siégeait pas lorsque nous avons demandé ces mandats.

Pour des raisons que nous connaissons bien, ces mandats étaient requis d'urgence pour le bien public. Nous avons chaque fois satisfait aux conditions.

[Text]

The report that I subsequently presented to the house was much more explicit than any report ever presented on the use of Governor General's Warrants. In essence, the report was as complete as what we normally provide for Supplementary Estimates, for the very reason of making sure that Parliament was fully informed.

So I think we have conformed not only to the letter of the law but also to the spirit of the law.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I must disagree. The question I must put to the minister is: Does the minister agree that, with my interpretation of the purpose of section 30—I started off by saying "This is an emergency provision, it gives discretionary power to the Governor General in Council." We have agreed upon that.

Parliament does that quite often. It did that during the emergencies act passed last year.

If this is an emergency provision, then there had to be an emergency. So I ask: What was the emergency that prevented Parliament from meeting, as scheduled, on March 6?

Mr. de Cotret: I do not think that is unusual in any way. The precedent goes back to 1896 when it was deemed at that point by the government of the day that one of the things that was urgent and necessary was to pay employees so that they could deliver services essential to the Canadian population.

If we want to discuss and debate rules that have been honoured by this Parliament for close to 100 years, we can engage in that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is the precedent of 1896 the precedent on which you rely? Is that your parallel? I am sure you know the circumstances of 1896. Or is it the example of 1962, or 1963, or 1979, or 1980? None of those is parallel because we all know the circumstances.

Mr. de Cotret: I am sure that you understand the circumstances. There was full disclosure, and there is certainly an opportunity for Parliament to discuss the moneys that were spent. This was not a manoeuvre of any kind, way or form to diminish the authority of Parliament—quite the opposite—and we have diligently made sure that Parliament was fully apprised of what was happening.

Mr. Chairman, if I may, I would like to make one very brief distinction. We should not confuse the word "emergency" with the word "urgency". Those are two very different concepts. In terms of Governor General's warrants, we are talking about the urgency. It is not an emergency clause; it is an urgency clause. We have to make that distinction very clear. I am not saying that in a defensive way, but we have to make sure that we are all talking about the same thing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, let me say this and then I will see what the minister says in response. I am familiar with two usages that have been made over the years of Governor General's Special Warrants. One was in the very early days when the rather interesting wording

[Traduction]

Le rapport que j'ai par la suite présenté à la Chambre était beaucoup plus complet que tous ceux qui ont jamais été déposé sur l'usage de mandat spécial du gouverneur général. Somme toute, le rapport contenait autant de renseignements que les budgets supplémentaires, parce que nous voulions nous assurer que le Parlement serait parfaitement informé.

J'estime par conséquent que nous avons respecté non seulement la lettre de la Loi, mais également l'esprit de la Loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je ne suis pas de cet avis. La question que je pose au ministre est la suivante: Le ministre est-il d'accord pour dire que, en interprétant l'objet de l'article 30, j'ai commencé par dire qu'il s'agissait d'une disposition d'urgence qui donne des pouvoirs discrétionnaires au gouverneur général en conseil. Nous sommes d'accord là-dessus.

Le Parlement fait cela relativement souvent; il l'a fait par exemple lorsque la Loi sur les mesures d'urgence a été adoptée l'année dernière.

S'il s'agit d'une disposition d'urgence, il fallait donc qu'il y ait urgence. Je demande donc quelle était l'urgence qui empêchait le Parlement de siéger, comme prévu, le 6 mars?

M. de Cotret: Je ne pense pas qu'il y a là quelque chose d'inhabituel. Le précédent remonte jusqu'à 1896, lorsque le gouvernement de l'époque a jugé qu'une des choses urgentes et nécessaires était de payer les employés afin qu'ils puissent continuer à fournir des services essentiels à la population canadienne.

Si nous voulons discuter des règles qu'a respecté le Parlement depuis 100 ans, nous pouvons toujours commencer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous appuyez-vous sur le précédent de 1896? Je suis certain que vous connaissez bien la situation qui régnait en 1896. Ou est-ce les exemples de 1962, ou 1963, ou encore ceux de 1979 ou 1980? Il est impossible d'établir un parallèle parce que nous connaissons bien les circonstances.

M. de Cotret: Je suis certain que vous comprenez la situation. Tout a été rendu public et le Parlement a certainement l'occasion de discuter des sommes d'argent qui ont été dépensées. Il ne s'agissait nullement d'une manœuvre quelconque pour diminuer le pouvoir du Parlement, au contraire, nous avons fait en sorte que le Parlement soit pleinement informé de ce qui se passait.

Monsieur le président, j'aimerais si vous me le permettez établir une courte distinction. Il y a urgence et urgence, l'un signifiant une situation de crise et l'autre qu'il faut faire vite. C'est cette dernière définition qui s'applique dans les cas des mandats spéciaux du gouverneur général et de l'article de la Loi sur l'administration financière. Il faut que cela soit bien clair; je ne dis pas cela pour me défendre, mais je veux m'assurer que nous parlons de la même chose.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter quelque chose et nous verrons ensuite ce que le ministre a à dire. Je connais deux situations qui, au fil des ans, ont été invoquées pour avoir recours aux mandats spéciaux du gouverneur général. L'une se

[Text]

of the original section applied, for example, in the situation where a government building lost a roof, or something, during those long months when parliamentarians lived a rather leisurely year.

The second was the kind of usage to which you referred, when an election was called before the main supply had been voted on. That happened in 1896 by reason of the elapse of time; and the Laurier government, which I believe was formed on July 16, 1896, did not reconvene Parliament until a month and a few days later, perhaps on August 19, and they used Governor General's warrants.

Since then, in the circumstances of the dissolution and in the period immediately following an election before the new Parliament could meet, Governor General's warrants have been used. That has been controversial at times, but nevertheless they have been used. It seems to be a well established practice.

What is your parallel for your present use? The election took place; Parliament met duly; you presented Estimates on December 16, 1988; you did nothing with them. You cannot argue that they were not unforeseen. The Estimates were presented. Parliament was packed off home on December 30. Parliamentarians might not have been keen to come back in January, but they could have come back on March 6 to deal with the final Supplementary Estimates and the interim supply for the new year. It seems to me that this is no parallel to either of the circumstances. You are breaking new ground, minister.

Mr. de Cotret: No, I do not believe we are. First of all, when you talk about the Supplementary Estimates that were tabled in December, yes, we did, and we tabled Estimates on the basis of what we knew at that time. Far be it from me to try to mislead either the House or the Senate on what we know; and at that point we presented and tabled the spending plans to the government.

As I mentioned earlier, we then got into a period where Parliament was not in session; so we met condition 1. We were in a period where an urgent payment had to be made for the public good, and there were no appropriations from which the payment could be made; so we asked for a Governor General's warrant.

I do not know what more I can say. That was followed by full disclosure to both houses of exactly what we had done and a final Governor General's warrant until interim supply could be voted. That was totally reflected in the Main Estimates that I tabled last week. I am satisfied that the government has fulfilled all of the necessary requirements under the Financial Administration Act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In answer to my basic question, you are saying that this is not an emergency provision, that this is the kind of provision that a government, any government, should feel free to use when it is convenient or due?

[Traduction]

produisait dans les tout premiers temps lorsque pouvait s'appliquer la formulation plutôt curieuse de l'article initial; par exemple, lorsqu'un immeuble du gouvernement avait perdu son toit, ou autre situation semblable, pendant ces longs mois où la vie des parlementaires était plutôt tranquille.

La deuxième est celle à laquelle vous avez fait allusion, lorsque des élections étaient déclenchées avant que le Parlement ait approuvé le budget principal. Cette dernière s'est produite en 1896 parce que le temps s'était écoulé. Le gouvernement Laurier, qui avait été formé, je crois, le 16 juillet 1896, n'a rappelé le Parlement qu'un mois et quelques jours plus tard, peut-être le 19 août, et il a donc eu recours aux mandats spéciaux du gouverneur général.

Depuis lors, on a utilisé les mandats spéciaux du gouverneur général selon les circonstances dans lesquelles s'était produite la dissolution du Parlement et pendant la période suivant immédiatement des élections, avant que le nouveau Parlement ne soit convoqué. Leur usage a parfois soulevé une controverse, mais ils ont néanmoins été utilisés. La pratique semble donc bien établie.

Quel précédent invoquez-vous maintenant? Les élections ont eu lieu, le Parlement s'est réuni, vous avez présenté un budget le 16 décembre 1988 et vous n'en avez rien fait. Vous ne pouvez prétendre que c'était imprévu, puisque le budget avait été présenté. Les parlementaires ont été renvoyés chez eux le 30 décembre. Ils n'étaient peut-être pas enthousiastes à l'idée de revenir en janvier, mais ils auraient pu revenir le 6 mars pour approuver le budget supplémentaire et voter les crédits provisoires. Il me semble qu'il n'existe aucun précédent; vous vous aventurez sur un terrain nouveau, monsieur le ministre.

M. de Cotret: Non, je ne le pense pas. Tout d'abord, il est vrai que nous avons déposé un budget supplémentaire en décembre, mais ce budget reposait sur ce que nous savions à ce moment-là. Loin de moi l'idée d'induire la Chambre en erreur; nous avons présenté et déposé à ce moment-là les prévisions de dépenses du gouvernement.

Comme je l'ai dit précédemment, nous étions ensuite dans une période où le Parlement ne siégeait pas. Nous remplissions donc la condition numéro 1. Il fallait faire un paiement urgent dans l'intérêt public et aucun autre crédit ne pouvait servir à effectuer ce paiement. Nous avons donc demandé un mandat spécial du gouverneur général.

Je ne sais ce que je peux dire de plus. Nous avons par la suite informé pleinement les deux Chambres et avons eu recours à un dernier mandat spécial du gouverneur général jusqu'à ce que des crédits provisoires puissent être votés. Tout cela figure dans le budget des dépenses principal que j'ai déposé la semaine dernière. Je suis persuadé que le gouvernement a satisfait à toutes les exigences de la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Stewart: Vous prétendez qu'il ne s'agit pas d'une disposition visant à répondre à une situation de crise, mais que c'est le type de disposition que tout gouvernement ne devrait pas hésiter à utiliser pour des raisons de commodité.

[Text]

Mr. de Cotret: I have never said that. I have never talked about convenience. It is not a question of convenience, and I mentioned very specifically that it was urgently required for the public good.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not questioning the specifics of the requirement now. I am talking about the timing. There was an election, Parliament met, and it could have continued meeting, although there might have been some moaning on the part of parliamentarians. Nevertheless, the government decided to have the session prorogued on April 1. If you had waited until April 3, you could not legally have done what you did on April 1. It has all the earmarks, minister, of a supplanting of the constitutional parliamentary process for the convenience of the government.

Now, I know you do not like the word "convenience"; let us say to meet the program or agenda of the government. I am suggesting that that is not what this section is intended for. It is an emergency provision, and the history of the legislation will reveal that. It was not intended to put aside section 26 of the Financial Administration Act, which sets down in statutory form a constitutional principle that we are all supposed to know so well that we do not have to read it in a statute, and you disagree.

Mr. de Cotret: Obviously we have a basic disagreement on, first of all, the motivation, which you say is convenience. I regret to say that it was not convenience; it was urgency. So there is a basic disagreement there, and I will maintain the point that we acted in a very honest and straightforward manner. We respected the law and the Constitution of this country to the fullest with complete disclosure.

If there is anything that any member of the House or the Senate feels has been done in terms of spending that is inappropriate and not fully reported, which Members of Parliament will have a chance to speak on, I would like to know what it is, because we have been as straightforward and up front as anyone could possibly be. I guess we can agree to disagree, but I fail to see that there was anything improper in this procedure.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I want to get one point clear in the minister's mind. I am not arguing that any one of the several requirements, which were found to be urgently required for the public good, was not urgent. What I am saying is that these payments could have been authorized by Parliament in the normal constitutional way. Indeed, that was anticipated insofar as at least two of them were concerned, the one for the final Supplementary Estimates and the one for the interim supply, when the government moved the adjournment of the two Houses of Parliament on December 30. March 6 was not a date that was picked out of the air. It was chosen because it gave ample time for Parliament to deal with final Supplementary Estimates for the expiring fiscal year and for the interim supply to begin the new fiscal year, yet the government, for some reason—not an emergency—decided to go an extraordinary route.

[Traduction]

M. de Cotret: Je n'ai jamais dit cela. Ce n'est pas une raison de commodité et j'ai bien précisé que ce paiement était requis d'urgence pour le bien public.

Le sénateur Stewart: Je ne mets pas en doute les raisons particulières qui rendaient ce paiement urgent. Je parle du moment choisi. Les élections avaient eu lieu, le Parlement s'était réuni et aurait pu continuer de le faire, malgré quelques protestations possibles de la part des parlementaires. Néanmoins, le gouvernement a décidé de proroger la session le 1^{er} avril. Si vous aviez attendu jusqu'au 3 avril, vous n'auriez pas pu, légalement, faire ce que vous avez fait le 1^{er} avril. On jurerait, Monsieur le ministre, que le gouvernement a cherché à passer outre au processus parlementaire et constitutionnel parce que cela lui convenait.

Je sais que vous n'aimez pas l'expression «pour des raisons de commodité»; alors disons plutôt pour respecter le programme du gouvernement. Je prétends que ce n'est pas la raison d'être de cet article de la Loi. C'est une disposition d'urgence, ce que vient confirmer l'usage qui en a été fait dans le passé. Elle ne devait pas permettre de passer outre à l'article 26 de la Loi sur l'administration financière qui établit, légalement, un principe constitutionnel que nous sommes tous censés connaître si bien que nous n'avons pas à le lire dans une loi, et vous n'êtes pas d'accord.

M. de Cotret: De toute évidence, nous sommes en désaccord, tout d'abord, sur le motif, qui est à votre avis une question de commodité. J'ai le regret de vous dire que ce n'était pas pour une raison de commodité mais parce que la situation était urgente. Nous sommes donc en désaccord sur le fond ici, et je soutiens que nous avons agi de manière honnête et franche. Nous avons respecté la loi et la Constitution de notre pays et avons tout divulgué.

S'il y a quoi que ce soit en matière de dépense qui, de l'avis d'un député ou d'un sénateur, est incorrect ou n'a pas été adéquatement signalé, sujet que les parlementaires auront l'occasion de débattre, j'aimerais le savoir parce que j'estime que nous avons été aussi franc et honnête qu'il est possible de l'être. Nous pouvons reconnaître que nous ne sommes pas du même avis, mais je ne vois rien d'incorrect dans cette façon de faire.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aimerais qu'une chose soit claire dans l'esprit du ministre. Je ne prétends pas que l'une ou l'autre des exigences, qu'on a jugé urgentes pour le bien public, ne l'étaient pas. Je dis que ces paiements auraient pu être autorisés par le Parlement selon le processus constitutionnel normal. En fait, on aurait pu le prévoir pour au moins d'entre eux, celui du budget supplémentaire final et celui des crédits provisoires, lorsque le gouvernement a proposé l'ajournement des deux Chambres, le 30 décembre. La date du 6 mars n'avait pas été choisie au hasard. On a choisi cette date pour que le Parlement ait suffisamment de temps pour examiner le Budget des dépenses supplémentaire nécessaire à l'exercice financier qui s'achevait et les crédits provisoires du début du nouvel exercice financier; or le gouvernement, pour une raison quelconque, et non pas pour des motifs

[Text]

Mr. de Cotret: All I can say, senator, once again, is that we met all of the tests that are set out in the legislation and we did so prudently and with with probity, with full reporting and accounting to Parliament.

Senator Frith: Mr. de Cotret, I would like to pursue this question, but I would like to put aside any suggestion of venal motivation or intention to mislead. Let us put any thought of that aside. Let us put aside any inference that you have drawn to the effect that we are alleging such a motivation.

I would like to make sure you understand that the concern is with section 30 and the precedent that is created by your interpretation of it. Your interpretation is that you have met all the tests, that, by putting forward the Estimates that you put forward, you are then able to say that you meet the test of urgency in section 30, although you say that we have to distinguish between "emergency" and "urgency". How did you interpret the urgency using the wording of the section? What was the urgency?

Mr. de Cotret: The payments that had to be made to meet the requirements that were essential for the safety, security and service of the public.

Senator Frith: And you were exercising your rights under section 30 of the Financial Administration Act, where it says: "Where a payment is urgently required for the public good . . .". Therefore, every one of these payments was urgently required for the public good at that time.

Mr. de Cotret: That is true.

Senator Frith: It seems to me that you have interpreted the urgency to be the fact that Parliament was not sitting and there was a need for a payment or a series of payments in your Estimates. And they were the perfectly normal Estimates that would have led to interim supply if Parliament had been in session. If Parliament had been in session at that time, you would have presented a bill for interim supply based on those Estimates.

Mr. de Cotret: If Parliament had been in session at that time, we would have presented Supplementary Estimates, not interim supply.

Senator Frith: That is even better.

Mr. de Cotret: That would have been the normal procedure.

Senator Frith: Therefore, you would have presented Supplementary Estimates if Parliament had been in session.

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Frith: However, Parliament was not in session and that is one of the tests. Are you not then saying that the urgency is always there if Parliament is not in session, so you do not need the other tests? That is what we are worried about.

Those three tests are that there must be an urgent need for a payment, that Parliament must not be in session and that there must be no other source.

Mr. de Cotret: Yes.

[Traduction]

d'urgence, a décidé d'adopter une ligne de conduite exceptionnelle.

M. de Cotret: Tout ce que je puis dire, sénateur, c'est que nous nous sommes en tous points conformés aux exigences de la loi, que nous avons agi avec prudence et probité, et que nous en avons pleinement rendu compte au Parlement.

Le sénateur Frith: Monsieur de Cotret, j'aimerais approfondir la question, mais sans pour autant suggérer l'existence d'un motif vénal ou de l'intention d'induire en erreur. Laissons de côté toute pensée de cette nature. Ne nous prêtez pas une telle intention.

Je tiens à ce que vous compreniez que notre inquiétude concerne l'article 30 et le précédent créé par l'interprétation que vous en faites. Vous dites que vous avez respecté toutes les exigences et qu'en produisant le Budget des dépenses vous respectez le critère d'urgence énoncé à l'article 30, tout en soulignant qu'il faut faire la différence entre une situation pressante et une situation urgente («emergency» et «urgency»). Comment avez-vous déduit que la situation était urgente d'après le libellé de l'article? Où est l'urgence?

M. de Cotret: Les paiements devaient être faits pour répondre aux exigences qui étaient essentielles à la sécurité et aux biens du public.

Le sénateur Frith: Et vous exerciez vos droits en vertu de l'article 30 de la Loi sur l'administration financière qui concerne «l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public...». Par conséquent, à ce moment chacun des paiements était urgent dans l'intérêt public.

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Frith: Il me semble que vous avez conclu à l'urgence de la situation du fait que le Parlement ne siégeait pas et qu'il était nécessaire de prévoir un paiement ou une suite de paiements dans votre Budget des dépenses. Il s'agissait d'un Budget des dépenses tout à fait normal, qui aurait débouché sur des crédits provisoires si le Parlement n'avait pas siégé. Si le Parlement avait siégé, vous auriez présenté un projet de loi de crédits provisoires basé sur le Budget des dépenses.

M. de Cotret: Si le Parlement avait siégé à ce moment, nous aurions présenté un Budget supplémentaire, pas des crédits provisoires.

Le sénateur Frith: C'est encore mieux.

M. de Cotret: Cela aurait été la procédure normale.

Le sénateur Frith: Par conséquent, si le Parlement avait siégé vous auriez présenté un Budget supplémentaire.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Frith: Toutefois, le Parlement ne siégeait pas et c'est une des conditions. Dans ce cas, ne dites-vous pas qu'il y a toujours urgence si le Parlement ni siège pas, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de respecter les autres conditions? C'est ce qui nous préoccupe.

Les trois conditions sont qu'il doit y avoir urgence de paiement, que le Parlement ne siège pas et qu'il n'y a aucune autre source de financement.

M. de Cotret: Oui.

[Text]

Senator Frith: You, however, have all of your Estimates there, so it is not urgent in that sense. There was no sense of anyone saying, "Minister, please, I am drowning—throw me some money". The Estimates are there and they would normally have lead to Supplementary Estimates.

You see, the situation is this: Parliament is not there. Someone says to you, "What is the urgency?" and you say, "Parliament is not there". That is the other test.

Surely this section intends that there be tests other than the fact that Parliament is not in session.

You see, Mr. Minister, the danger is not related to you. The reason why we are raising this is that if you set this precedent, it will be the same for any successive governments. We feel that you are establishing a dangerous precedent for other governments. In effect, what you are saying is that as long as Parliament is not in session, it is normal, with a normal set of Estimates, to replace the Supplementary Estimates to be presented to Parliament with Governor General's warrants under section 30. This is especially dangerous when the only urgency you can show is the fact that Parliament was not in session. It is not as though there was a suddenly arising need. The Estimates were already there and thought out. Surely that is the intention of section 30. If it is not the intention of section 30, what is the point of section 26?

Mr. de Cotret: One of the criteria is that Parliament not be in session.

Senator Frith: But in this case what urgency was there other than that?

Mr. de Cotret: The question arises whether or not there was money in other appropriations from which the payments could be made. I believe we all know that Parliament is not usually in session during the summer. We do not request Governor General's warrants during the summer simply because Parliament is not in session. The appropriations are there and will be paid out.

At this time of the year we normally have the year-end adjustments and the Supplementary Estimates that come in, and things of that nature, and Parliament was not session. It is not that Parliament was not in session and we did not have the money—we did not have the money and Parliament was not in session. There is a difference. There is an important distinction.

Senator Frith: Now you have said, "Look, the urgency was not just that Parliament was not in session—the urgency was that we did not have the money". To that, section 30 replies to you, "But, Minister, those are two of the tests. You cannot fulfil test number three by saying tests numbers one and two were met". It seems to me that that is what you are saying. This is why we are serious about it. When you do this, you are setting this precedent down for some other minister in the future, who will be able to say, in effect, that in order to satisfy test number one—namely, urgent need—you have only to satisfy tests numbers two and three. If Parliament is not there and if I do not have the money, that is urgent need. But why apply the urgency test at all? To my way of thinking, you are reading that first test right out of section 30.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Toutefois, vous avez votre Budget des dépenses intégral, de sorte qu'en ce sens il n'y a pas urgence. Personne ne vous a lancé d'appel au secours. Le Budget des dépenses est là, et il aurait normalement débouché sur le Budget supplémentaire.

La situation est la suivante: Le Parlement ne siège pas. Quand on vous demande où est l'urgence, vous répondez que le Parlement ne siège pas. Ça, c'est l'autre condition.

Cet article impose certainement d'autres conditions que la seule absence du Parlement.

Monsieur le ministre, le danger ne tient pas à vous personnellement. Nous soulevons la question parce que si vous créez ce précédent, les gouvernements successifs l'invoqueront. Nous pensons que vous créez un dangereux précédent. En fait, ce que vous dites, c'est que tant que le Parlement ne siège pas, il est normal, tout en ayant un Budget des dépenses ordinaire, de remplacer un Budget supplémentaire qui aurait dû être présenté au Parlement par des mandats du gouverneur général prévus à l'article 30. C'est particulièrement dangereux lorsque la seule urgence que vous puissiez invoquer est le fait que le Parlement ne siège pas. Ce n'est pas comme s'il y avait tout à coup un besoin. Le Budget des dépenses était déjà là et arrêté. C'est certainement l'intention inhérente à l'article 30. Dans le cas contraire, quel est l'objet de l'article 26?

Mr. de Cotret: Une des conditions est l'absence du Parlement.

Le sénateur Frith: Mais dans ce cas, quelle autre urgence y avait-il?

Mr. de Cotret: La question qui se pose est de savoir s'il restait des crédits ailleurs pour effectuer les paiements. Nous savons tous que le Parlement ne siège habituellement pas l'été. Nous ne demandons pas des mandats du gouverneur général pendant l'été pour le seul motif que le Parlement est absent. Les crédits existent et les paiements sont faits.

À cette époque-ci de l'année, nous procédons habituellement aux rajustements de fin d'exercice et au dépôt du Budget supplémentaire, et autres mesures de ce genre, mais le Parlement ne siègeait pas. Ce n'est pas que le Parlement ne siègeait pas et que nous n'avions pas l'argent—nous n'avions pas l'argent et il s'est trouvé que le Parlement ne siègeait pas. Il y a une différence, une distinction importante.

Le sénateur Frith: Vous dites que l'urgence ne tenait pas seulement au fait que le Parlement ne siègeait pas, mais au fait que vous n'aviez pas l'argent. À cela, l'article 30 répond que ce sont là deux des conditions prévues. Vous ne pouvez pas soutenir que la troisième condition est respectée du seul fait que les conditions numéros un et deux le sont. Or, c'est ce que vous semblez dire. Voilà ce qui nous préoccupe. En disant cela, vous créez un précédent qui pourra être invoqué par un autre ministre dans l'avenir; il pourra faire valoir que pour respecter la première condition, à savoir l'urgence du paiement, il suffit simplement de respecter les deuxième et troisième exigences. Si le Parlement ne siège pas et qu'il n'y a pas d'argent, il y a urgence. Mais pourquoi appliquer le critère d'urgence? Selon moi, vous concluez à l'urgence en invoquant l'article 30.

[Text]

Mr. de Cotret: Mr. Chairman, I would like to be very clear for the record. I am saying there are three tests. You have to meet all three, and in this case we did meet all three.

Senator Frith: Yes, the steps are that there are three tests—we all agree on that. They are in the statute. You say that you have met all three and I say, “What about number one, the urgency test”? You say the urgency, which is in test number one, was because of the existence of tests numbers two and three, which are that Parliament was not in session and that you did not have any money. You do not show any other emergency. I say that there was not any cry for help or any pressing of the alarm bell.

In any event, I can see that you do not understand the point. I really think, Mr. Minister, that you are creating a dangerous precedent here.

Mr. de Cotret: I am saying that we have recognized all three tests. They are spelled out in the legislation. I think we have met all three tests and I do not think there is any kind of irregular procedure here.

Senator Frith: Well, it is irregular historically—you admit that? You cannot cite one single precedent for that, can you?

Mr. de Cotret: It is unusual, but it happens.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But when did it happen? The minister has told us that this is not an emergency provision, so we fall back on the alternative interpretation that it is an ordinary process. Mr. Minister, speaking directly to you through the chairman, what worries me is that once you establish that a government can resort to Governor General's Special Warrants for general purposes except during an election or immediately following an election, you are opening up, one might say, a second Constitution.

I am sure you remember the kind of worries that circulated in 1979, when it was speculated that the then Prime Minister, Mr. Trudeau, might let Parliament, elected in 1974, run out by reason of elapse of time and then succeed in fulfilling the constitutional requirement that there should be a session of Parliament every year by holding an election almost a year later—in the meantime, using Governor General's Special Warrants to carry on the government. That was a possibility that was seriously agitated by many members of your party in 1979. Of course, the Liberals said, “Oh no, he would never think of doing that,” and as it turned out he did not.

Let me put this to you. If your interpretation is correct—and of course, I believe that you are wrong—then you would have to say that it would be constitutional, although it might not be wise, for a government to finance its entire operation throughout a 12-month period by Governor General's Special Warrants and not meet Parliament at all. There is a provision in the Constitution which says that there has to be a sitting of Parliament every year. So that is one day a year. It says one sitting a year. In the meantime, for the other 364 days—

Mr. de Cotret: Well—

[Traduction]

M. de Cotret: Monsieur le président, je voudrais être très clair pour les fins du compte rendu. Il y a trois conditions. Il faut que les trois conditions soient respectées et c'est ce que nous avons fait dans ce cas.

Le sénateur Frith: Oui, il y a trois conditions, nous sommes tous d'accord. Elles sont énoncées dans la loi. Vous dites que vous avez respecté les trois conditions mais je vous réponds: Et qu'en est-il de la première condition, l'urgence? Vous répondez que l'urgence, la première condition, découlait des deuxième et troisième conditions à savoir que le Parlement ne siégeait pas et que vous n'aviez plus d'argent. Il n'y avait pas d'autre urgence. D'après moi, il n'y avait pas d'appel au secours ou d'alarme qui sonnait.

Quoi qu'il en soit, vous ne semblez pas comprendre où je veux en venir. Je crois, Monsieur le ministre, que vous êtes en train de créer un précédent dangereux.

M. de Cotret: Je dis que les trois conditions ont été réunies. Elles sont exposées dans la Loi. D'après moi, les trois conditions sont réunies et je ne crois pas que cette procédure soit entachée d'irrégularité.

Le sénateur Frith: Eh bien, vous conviendrez qu'elle l'est du point de vue historique, n'est-ce pas? Vous ne pouvez même pas citer un seul précédent, n'est-ce pas?

M. de Cotret: Il est vrai que cette façon de procéder est exceptionnelle, mais ce sont des choses qui arrivent.

Le sénateur Stewart: Mais quand cela s'est-il produit? Le ministre nous dit qu'il ne s'agit pas d'un paiement d'urgence. On ne peut donc que conclure que cette procédure est tout à fait normale. Monsieur le ministre, et je m'adresse directement à vous par l'entremise du président, ce qui m'inquiète, c'est que dès que vous établissez qu'un gouvernement peut avoir recours aux mandats spéciaux du Gouverneur général dans n'importe quelle circonstance, sauf pendant une élection ou immédiatement après une élection, vous créez, si l'on peut dire, une constitution parallèle.

Vous vous souvenez sans doute des craintes qui ont surgi, en 1974, alors que l'on croyait que le premier ministre de l'époque, monsieur Trudeau, laisserait le Parlement, élu en 1979, aller jusqu'au bout de son mandat, qu'il tiendrait ensuite, conformément à la Constitution, qui exige que le Parlement siège tous les ans, une élection presque un an plus tard et utiliserait des mandats spéciaux du gouverneur général pour financer les activités du gouvernement. Bon nombre des membres de votre parti ont invoqué cette possibilité en 1979. Évidemment, les Libéraux ont dit: «Jamais de la vie, il ne songerait jamais à faire cela.» Et ils ont vu juste.

Donc, si l'on se fie à votre interprétation—qui est fautive d'après moi—cela revient à dire qu'il est tout à fait normal pour un gouvernement, même si cela n'est pas sage, de financer ses opérations pendant une période de 12 mois au moyen de mandats spéciaux du Gouverneur général, sans convoquer le Parlement. La Constitution stipule que le Parlement doit siéger tous les ans. Cela équivaut à une journée par année. Elle précise que le Parlement doit tenir une séance une fois par année. Entretemps, pour les 364 jours qui restent—

M. de Cotret: Eh bien—

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Minister, do not dismiss this because, as you know, when you are drawing up rules and Constitutions you have to assume that what can be done will be done, particularly if the people who are reading the rules take, as you do in this case, a strictly legalistic interpretation. I believe you are wrong in taking a strictly legalistic interpretation. I believe you would have to apply to this discretion the same kind of discretion that I think your government or any other government should apply to, let us say, the Emergencies Act. Let us say you find that there is an emergency. The mere fact that Parliament says that you can find that there is an emergency does not mean in every circumstance that it is proper and legitimate to so do. I am not arguing at this point that what you have done is illegal.

I am saying that it is illegitimate under our Constitution. You have not been able to produce a single precedent to support your practice, but you have used Governor General's warrants in a case where a Parliament has been called into session and the Parliament is adjourned—it is prorogued. You have not produced a single example which supports your interpretation of this provision.

I am spelling out to you what I think is a clear result that may follow from this—of course, not under your government, but we may have a Mr. Trudeau again or someone like that. Think what they will do, following your example.

If your example is valid, do you dispute my assertion that it would then be possible for a government to finance itself around the year out of the Consolidated Revenue Fund by Governor General's Special Warrants? Is there any reason on the supply side that it could not proceed in this way? You have your counsel with you. They know the Constitution and the law. What is the answer?

Mr. de Cotret: First of all, if there were a government that had to sit, as you say, one day and immediately prorogued, then the law would entitle that government probably to do it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And do you think that would be legitimate and constitutional? That is an amazing interpretation, Mr. Minister.

Mr. de Cotret: I presume it would be legal.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But would it be legitimate? You are saying it would be legal.

Mr. de Cotret: We are into a never-never land here.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, we are not, Mr. Minister.

Mr. de Cotret: You are saying that the government would call Parliament for one day and prorogue for a year?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why do you think that the people who wrote the Constitution put that spe-

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le ministre, ne traitez pas cette question à la légère. Vous savez que lorsqu'on établit des règles et des constitutions, on présume que ce qui peut être fait le sera, surtout lorsqu'il y a des personnes qui donnent à ces règles, comme vous le faites dans ce cas-ci, une interprétation strictement juridique. Vous avez tort de les interpréter de cette façon. Je pense qu'il faudrait adopter à leur égard la même approche que votre gouvernement ou n'importe quel autre gouvernement adopterait à l'égard, disons, de la Loi sur les mesures d'urgence. Supposons que vous décrétiez qu'il y a une situation d'urgence. Le simple fait que le Parlement vous donne le pouvoir de décréter qu'une telle situation existe ne signifie pas que vous pouvez le faire pour n'importe quelle circonstance. Je ne dis pas que ce que vous avez fait est illégal.

Je dis que cela va à l'encontre de la Constitution. Vous n'avez pas été en mesure de nous fournir un seul précédent pour justifier votre geste; toutefois, vous avez eu recours à des mandats spéciaux du gouverneur général alors que le Parlement a été convoqué et qu'il avait suspendu ses travaux, que la prorogation avait été décrétée. Vous n'avez pas été en mesure de fournir un seul exemple permettant de justifier votre interprétation de cette disposition.

Je suis en train de vous décrire les résultats qui pourraient découler de votre geste, évidemment pas sous votre gouvernement, mais nous pourrions un jour nous retrouver avec un autre monsieur Trudeau. Songez un peu à ce qui arriverait s'il suivait votre exemple.

Si votre exemple est fondé, contestez-vous le fait qu'il serait alors possible pour un gouvernement de financer ces activités au cours d'une année à partir du Trésor au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général? Y a-t-il une raison qui l'empêcherait d'utiliser des mandats? Vos conseillers sont près de vous. Ils connaissent bien la Constitution et la loi. Quelle est votre réponse?

M. de Cotret: D'abord, si un gouvernement devait siéger pendant une journée, comme vous l'affirmez, et immédiatement après proroger ces travaux, la loi l'autoriserait probablement à le faire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et croyez-vous que ce geste serait légal et conforme à la Constitution? Votre interprétation m'étonne beaucoup, Monsieur le ministre.

M. de Cotret: Je présume que cela serait légal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais ce geste serait-il légitime? Vous dites qu'il serait légal.

M. de Cotret: Vous invoquez un scénario tout à fait imaginaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pas du tout, monsieur le ministre.

M. de Cotret: Vous dites que le gouvernement rappellerait le Parlement pour une journée et suspendrait ensuite ses travaux pour un an?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi croyez-vous que ceux qui ont rédigé la Constitution ont jugé

[Text]

cific provision in if they did not think it was needed to block precisely a government having Parliament not meet at all?

Senator Bolduc: It is an old constitutional convention.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, it is an old constitutional convention, Mr. Chairman, for very good reasons.

Senator Bolduc: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): For very good reasons.

The Chairman: If you would like to speak, Senator Bolduc, I will give you the floor.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The minister ought to be given a chance to respond. He has put his interpretation before the committee. I have spelled out the implications of his interpretation. I now want to know if he wants to live with the implications of his interpretation of this section.

Senator Simard: Mr. Chairman, on a point of order, I do not think the minister should be asked to give advice on a constitutional matter. I submit that this is not the place for that. The minister has explained the role he played. But this is not the place to illicit constitutional advice from the minister and his staff. If other senators feel their privilege is being denied, there is another place to do these things, but certainly not in the National Finance committee. That is the point I am asking you to rule on Mr. Chairman.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have one small point to make.

The Chairman: We are discussing the Estimates. I do not understand your point of order.

Senator Simard: My point of order is that a case seems to be made because the minister will not answer. My colleague is asking for a legal opinion on constitutional matters.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, we can deal with this very quickly.

The Chairman: We are discussing here a problem of interpretation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The reason I asked the question was the assertion in the minister's statement that all of these conditions were met when the special warrants were used. I wanted to find out what he meant by that. I think the committee now knows what he meant by that. I am shocked by his response, but I will have to sleep on it and see if I can recover.

Mr. Chairman: Would you like to reply, Mr. Minister?

Mr. de Cotret: No.

Senator Cools: Mr. Minister, I would like to reiterate what Senator Frith has said, that I do not think anyone is attempting to cast aspersions or negativity of that kind. As members of the Upper House, it is crucial and critical that we look to see that the best interests of Parliament are always secured.

[Traduction]

nécessaire d'y inclure une telle disposition sinon pour empêcher le gouvernement de s'abstenir de convoquer le Parlement?

Le sénateur Bolduc: Il s'agit d'une vieille convention constitutionnelle.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, il s'agit d'une vieille convention constitutionnelle, monsieur le président, qui est là pour de bonnes raisons.

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour de bonnes raisons.

Le président: Si vous avez quelque chose à dire sénateur Bolduc, je vous céderai la parole.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il faudrait donner la chance au ministre de répondre. Il nous a donné son interprétation de l'article, et je lui ai expliqué les conséquences que cela pourrait avoir. Je veux maintenant savoir s'il est prêt à vivre avec cela.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je ne crois pas que l'on devrait demander au ministre de nous fournir son avis sur une question constitutionnelle. Ce n'est pas la place pour discuter de ce genre de questions. Le ministre nous a expliqué le rôle qu'il joue. Mais ce n'est pas à nous de demander au ministre et à ses fonctionnaires de nous fournir leur avis sur des questions à caractère constitutionnel. S'il y a des sénateurs qui s'estiment lésés, ils peuvent en discuter ailleurs, mais pas au sein du Comité des finances nationales. C'est cette question que je vous demande de trancher, monsieur le président.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'ai une petite observation à faire.

Le président: Nous sommes en train de discuter du budget. Je ne comprends pas votre objection.

Le sénateur Simard: On semble faire toute une histoire parce que le ministre refuse de répondre à une question. Mon collègue lui demande un avis juridique sur des questions constitutionnelles.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, nous pouvons régler cela rapidement.

Le président: Nous sommes en train de discuter d'une question d'interprétation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si j'ai posé cette question, c'est parce que le ministre a affirmé que toutes les conditions avaient été réunies lorsque les mandats spéciaux ont été utilisés. Je voulais tout simplement qu'il nous explique ses propos. Je crois que le Comité a compris ce que le ministre voulait dire. Sa réponse m'étonne beaucoup et je ne sais pas si je peux m'en remettre. Il faut que j'y réfléchisse.

Le président: Désirez-vous répondre, monsieur le ministre?

M. de Cotret: Non.

Le sénateur Cools: Monsieur le ministre, je voudrais répéter ce que le sénateur Frith vient de dire, à savoir que nous n'essayons pas de dénigrer vos propos. En tant que membres de la Chambre Haute, il est absolument essentiel que nous veillions à ce que les intérêts du Parlement soient bien servis.

[Text]

Mr. de Cotret: And I share that view.

Senator Cools: I am receiving your assurance, and I will give you an opportunity to assure me some more.

You have assured us that everything that the warrants have been used for can have this three-point acid test applied. Perhaps I can give you an example and you can apply the acid test yourself. Would that be acceptable to you?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Cools: Recently I was reading about an expenditure of some \$25,000 on the Prime Minister's garden. Have you heard about that, Mr. Minister?

Mr. Chairman, I hope you do not mind that I am speaking directly to the minister, through you.

The Chairman: No, I do not mind.

Senator Cools: Have you been apprised of this item in the news?

Mr. de Cotret: Yes, I am generally aware of it.

Senator Cools: Then no doubt you are apprised that the Prime Minister called it stupid as well.

Mr. de Cotret: I am.

Senator Cools: Looking at the estimates under the heading "Public Works Department," on page 23-2, could you please tell me under which vote that expenditure took place?

The Chairman: Senator Cools, will you please give your exact reference?

Senator Cools: It is found in Part II of The Main Estimates, page 23-2. That is the 1989-90 Estimates.

The Chairman: That way the witnesses can follow what you are asking.

Mr. de Cotret: Which page?

Senator Cools: It is page 23-2, right at the bottom of the page under the heading "National Capital Commission".

Mr. de Cotret: Which line are you referring to?

Senator Cools: Under which vote was this expenditure?

Mr. de Cotret: That would be under the NCC.

Senator Cools: Very well.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But which of the NCC votes?

Mr. de Cotret: Operating expenditures would be found under Vote 30.

Senator Cools: Under Vote 30? Very well.

Could you then tell me how the acid test applies to this expenditure?

Mr. de Cotret: These are the Main Estimates, and they do not have to meet any of the tests. I can check, but I do not believe that this was voted on or requested in the Governor General's warrants.

[Traduction]

M. de Cotret: Je partage votre point de vue.

Le sénateur Cools: Je tiens compte de ce que vous dites et je vous donnerai l'occasion de me fournir d'autres garanties.

Vous nous avez dit que les mandats ont été utilisés selon les trois conditions. Je pourrais peut-être vous citer un exemple pour que vous puissiez me dire si les conditions, dans ce cas-ci, ont été réunies. Êtes-vous d'accord?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Cools: J'ai lu récemment qu'on avait dépensé environ 25 000\$ pour effectuer des travaux dans les jardins du premier ministre. Vous êtes au courant de cette affaire Monsieur le ministre?

Monsieur le président, j'espère que vous ne voyez aucun inconvénient à ce que je m'adresse directement au ministre, par votre entremise.

Le président: Pas du tout.

Le sénateur Cools: Avez-vous entendu parlé de cette affaire dans les journaux?

M. de Cotret: Oui, j'en ai entendu parler.

Le sénateur Cools: Donc, vous savez sans doute aussi que le premier ministre a jugé ces dépenses ridicules.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Cools: Jetons un coup d'œil sur la rubrique «Ministère des Travaux publics», à la page 30-3 du Budget. Pouvez-vous me dire à quel crédit ces dépenses ont été imputées?

Le président: Madame la sénatrice, pouvez-vous nous donner la référence exacte?

Le sénateur Cools: Cela se trouve à la page 30-3 de la Partie II du Budget des dépenses de 1989-1990.

Le président: Cela permet au témoin de mieux vous suivre.

M. de Cotret: Quelle page?

Le sénateur Cools: La page 30-3, sous la rubrique «Commission de la Capitale nationale».

M. de Cotret: De quelle ligne s'agit-il?

Le sénateur Cools: À quel crédit cette dépense a-t-elle été imputée?

M. de Cotret: Aux crédits alloués à la CCN.

Le sénateur Cools: Très bien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais lequel?

M. de Cotret: Les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire le crédit 30.

Le sénateur Cools: Le crédit 30? Très bien.

Pouvez-vous me dire comment les conditions s'appliquent à ces dépenses?

M. de Cotret: Les dépenses qui relèvent du Budget des dépenses principal n'ont pas besoin de satisfaire à des conditions. Je peux m'en assurer, mais je ne crois pas que ces dépenses

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is the question.

The Chairman: At one time you mentioned that everything was picked up in the Main Estimates, so it is important to clear up that matter.

Mr. de Cotret: I would be happy to.

Senator Cools: Go ahead.

Mr. de Cotret: The famous \$25,000 to which you are making reference is obviously included in the Main Estimates. It could have been included in the last Governor General's warrants, which are included in the Main Estimates, and on which both Houses of Parliament will be asked to vote. In other words, that amount would have been included in the \$6 billion warrant that was obtained on April 1. That amount is in the estimates, which have been presented to Parliament, and you will be asked to vote on it. However, I would like to check that out.

Senator Cools: Please do so.

Mr. de Cotret: I would be happy to.

The Chairman: Mr. Minister, we have here the Statement On Special Governor General's Warrants for the fiscal year ending March 31, 1990, which was produced by the Treasury Board.

Mr. de Cotret: Yes.

The Chairman: At the top of page 8, we have the heading "National Capital Commission".

Mr. de Cotret: Right.

The Chairman: Then it states, under Vote 30, \$5,300,000. That was picked up by the Main Estimates, but that was one of the special warrants.

Mr. de Cotret: Yes. In terms of these special Governor General's warrants, all the votes were for 45 days. They were just prorated for 45 days out of what we expected for the full year, and were then all included in the Main Estimates that have to be voted by Parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In the case of the Governor General's special warrant taken on April 1, you are saying that test of urgency in the public interest was satisfied with regard to that \$25,000 payment for shrubs?

Mr. de Cotret: No. I am not saying that at all. I am asking you to grant me the time to see whether that specific \$25,000 was there or not. In other words, I want to see if there was an overall request to extend the spending on an urgent basis for the government for 45 days. I doubt whether that specific amount was there, but I would like to check that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The work would have been engaged and the service would have been

[Traduction]

ses aient fait l'objet d'un crédit dans les mandats spéciaux du gouverneur général.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est la question que l'on se pose.

Le président: Vous avez dit à un moment donné que toutes les dépenses figuraient dans le budget des dépenses principal. Il est donc important d'éclaircir les choses.

M. de Cotret: Je suis disposé à le faire.

Le sénateur Cools: Allez-y.

M. de Cotret: Les fameux 25 000 \$ auxquels vous faites allusion sont manifestement inclus dans le Budget des dépenses principal. Cette somme n'a pu être incluse que dans les derniers mandats du gouverneur général qui, eux, figurent dans le Budget des dépenses principal, que les deux Chambres du Parlement devront approuver. Autrement dit, cette somme aurait été prise en compte dans le mandat de six milliards de dollars qui a été établi le 1^{er} avril. Cette somme figure dans le Budget, qui a été présenté au Parlement et que vous devrez approuver. Toutefois, je voudrais m'assurer que c'est bien le cas.

Le sénateur Cools: Ce serait une bonne chose.

M. de Cotret: Je le ferai.

Le président: Monsieur le ministre, nous avons devant nous le Rapport sur les mandats spéciaux du Gouverneur général pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990. Ce rapport a été préparé par le Conseil du Trésor.

M. de Cotret: C'est exact.

Le président: Au bas de la page 9 figure la rubrique «Commission de la Capitale nationale».

M. de Cotret: C'est exact.

Le président: Ensuite, on voit en regard du crédit 30 la somme de 5 300 000\$. Ce montant est pris en compte dans le Budget des dépenses principal mais il a fait l'objet d'un mandat spécial.

M. de Cotret: Oui, tous les crédits visés par les mandats spéciaux du Gouverneur général ont été demandés pour une période de 45 jours. On a tout simplement calculé au prorata les sommes dont on aurait besoin pour 45 jours par rapport à l'ensemble de l'année. Cette somme a ensuite été incluse dans le Budget des dépenses principal, que le Parlement devra approuver.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En ce qui concerne les mandats spéciaux du gouverneur général qui ont été établis le 1^{er} avril, vous dites que le paiement de 25 000\$ pour des arbustes constituait un paiement d'urgence qui était jugé nécessaire dans l'intérêt du public?

M. de Cotret: Non, ce n'est pas du tout ce que je dis. Je vous demande de me laisser le temps de vérifier si les 25 000\$ étaient inclus ou non. Autrement dit, je veux voir si cette somme a été requise par le gouvernement pour une période de 45 jours en vue de lui permettre d'effectuer des paiements urgents. Je doute que ce soit le cas, mais je tiens à m'en assurer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les travaux auraient été commandés par le gouvernement et entrepris

[Text]

commissioned without the government having authority to pay for it. Is that what you are saying?

Mr. de Cotret: I am saying that I will be happy to give you a precise answer.

The Chairman: We are sitting tomorrow at 11:00 o'clock.

Mr. de Cotret: However, I cannot do that at the present time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I understand that.

Mr. de Cotret: You are asking me about \$25,000 out of a budget of \$130 some billion dollars. It is a valid point to raise, and I would be happy to give you the answer.

Senator Cools: I would be happy to hear it.

The Chairman: Can we have the answer tomorrow at 11:00 o'clock when we meet? Can we receive the answers from the officers of your department tomorrow?

Mr. de Cotret: I am sure you can.

The Chairman: All right; fine.

Mr. de Cotret: We will check it as soon as we go back.

The Chairman: We will go on to something else, then. We will wait until we receive the answer.

Senator Cools: Referring to page 10-2 under "Program Expenditures", there is a line that reads, "Minister of Finance."

Could the Minister tell us whether there was any provision within that for the hiring or the use of outside security for the purposes of transporting budgetary documents? Was there any outside security—involved in trying to preserve another Parliamentary tradition—budgetary secrecy.

Mr. de Cotret: I would be happy to find the answer for you, unless perhaps one of my officials already has the answer to that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What is the question? Could the question be more specific?

Senator Cools: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you asking about outside security?

Senator Cools: Outside security services, yes.

Mr. de Cotret: I am sure that the Minister of Finance could answer that question, but I am willing to try to get the answer for you. I have no idea whether that is specifically included here or not.

Senator Cools: Okay. That is another question that the Minister will respond to later?

The Chairman: He will provide the answers to us later on tomorrow, if possible. As I understand, the interim supplies are coming before the Senate next week.

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a question of a specific nature. Mr. Minister, I suspect that you will

[Traduction]

alors que ce dernier n'avait pas les crédits voulus pour les payer. C'est bien ce que vous êtes en train de nous dire?

M. de Cotret: Ce que je dis, c'est que je me ferai un plaisir de vous donner une réponse précise.

Le président: Nous siégeons demain à 11 heures.

M. de Cotret: Je ne peux pas vous donner de réponse à ce moment-ci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends.

M. de Cotret: Vous me demandez de justifier des dépenses de 25 000\$ sur un budget de quelque 130 milliards de dollars. Votre demande est tout à fait justifiée et j'essaierai de vous donner une réponse.

Le sénateur Cools: J'aimerais bien l'entendre.

Le président: Nous pouvons l'entendre demain, à 11 heures, lorsque nous nous réunirons. Vos fonctionnaires pourront-ils nous fournir une réponse demain?

M. de Cotret: Oui.

Le président: C'est très bien.

M. de Cotret: Nous vérifierons les chiffres dès que nous aurons regagné nos bureaux.

Le président: Passons alors à une autre question. Nous y reviendrons plus tard lorsque nous aurons obtenu la réponse.

Le sénateur Cools: Reportons-nous à la page 17-2, à la rubrique Dépenses du Programme, où figure un poste intitulé «Ministre des Finances».

Le Ministre pourrait-il nous dire si l'on avait prévu à ce poste l'embauche de services de sécurité de l'extérieur pour le transport des documents budgétaires? A-t-on eu recours à des services de sécurité de l'extérieur pour préserver une autre tradition parlementaire, le caractère secret du budget?

M. de Cotret: Je serais heureux de faire des recherches pour vous à ce sujet, à moins que l'un de mes hauts fonctionnaires ne sache déjà la réponse.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelle est la question? Pourriez-vous être plus précise?

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Votre question porte-t-elle sur les services de sécurité de l'extérieur?

Le sénateur Cools: Oui.

M. de Cotret: Je suis sûr que le ministre des Finances pourrait répondre à votre question, mais je peux essayer d'obtenir la réponse pour vous. Je ne sais absolument pas si cet élément est compris ou non.

Le sénateur Cools: D'accord. Est-ce une autre question à laquelle le ministre répondra plus tard?

Le président: Il nous donnera des réponses plus tard demain, si possible. À ma connaissance, le Sénat sera saisi la semaine prochaine de la question des crédits provisoires.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une question d'une nature particulière. Monsieur le ministre, je

[Text]

have read about the famous so-called "coffee table" book put out by your colleague the Minister of Energy. What was the amount that it cost? Was it \$190,000? Which of the items in the Governor General's special warrants provided that money? Was it Vote 5 of Energy, Mines and Resources?

Mr. de Cotret: Once again —

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You will get the information?

Mr. de Cotret: —I will get the information. I honestly cannot say. It may have nothing to do with the warrants; it may have nothing to do with the estimates. You are asking me very specific questions here.

Senator Cools: That is right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Sure.

Mr. de Cotret: I would like to give you an answer, but when you look at the Main Estimates, we have 84 volumes, plus volumes 1 and 2. It is difficult to know every detail in every volume.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. The minister's comment puts a sharp light on the problem. Section 30 of the *Financial Administration Act* states:

Where a payment is urgently required for the public good . . .

That is a sharp and narrow focus—in other words, a payment of \$190,000 or \$25,000, as the case may be. Then the minister says that the Treasury Board does not have to look at the specifics and he pleads—understandably, from his own viewpoint—that he does not have to know those details or those particulars. I think that really brings out the difference of our interpretation of the purpose of the section.

Let me ask you about another specific item. There is no question in this case—

The Chairman: Senator Stewart, perhaps you could hold on for a minute. Senator Simard would like to ask a question—

Senator Simard: No thank you, Mr. Chairman. Let Senator Stewart proceed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well, Mr. Chairman. In this case, there is—

The Chairman: Senator Stewart, I think we have an answer to your question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well.

Mr. Veilleux: Senator, I have an answer with respect to your question concerning this famous coffee table book. On page 24 of the Statement on Special Governor General's Warrants for the year ending March 1989, the votes are shown there where special warrants were requested at the top of page 24. Underneath Vote 5, Vote 10 and Vote 15 there is a heading "Explanation Of Additional Funding Provided." I will read the list if I may:

Canadian Exploration Incentive program

[Traduction]

suppose que vous êtes au courant du fameux livre produit par votre collègue, le ministre de l'Énergie, et qui a coûté, semble-t-il, 190 000 \$? À quel poste des mandats spéciaux du gouverneur général a-t-on prévu cette dépense? Est-ce le crédit n° 5 du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources?

M. de Cotret: Encore une fois . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous obtiendrez l'information?

M. de Cotret: Je vais aller aux renseignements. Je n'en ai pas la moindre idée. Cette question n'a peut-être rien à voir avec les mandats spéciaux, ni même avec le Budget des dépenses. Vous me posez des questions très précises.

Le sénateur Cools: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Certainement.

M. de Cotret: J'aimerais bien vous donner une réponse, mais il me faudrait pour cela connaître par cœur les 84 volumes du Budget des dépenses principal en plus des volumes 1 et 2, ce qui est humainement impossible.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends. Le ministre souligne un point très précis. L'article 30 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que:

«En l'absence de crédits, le gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner l'établissement d'un mandat spécial . . .»

C'est là un détail d'une grande précision. En d'autres mots, que ce soit 190 000 \$ ou 25 000 \$, c'est aussi un détail très précis. Le ministre vient nous dire ensuite que le Coseil du Trésor n'a pas à s'arrêter aux détails et que, lui non plus—on le comprend—n'a pas à s'y intéresser. Voilà qui illustre notre divergence d'interprétation du but visé par l'article 30.

J'aimerais vous parler d'un autre point particulier. Il ne fait pas de doute, dans ce cas-ci . . .

Le président: Sénateur Stewart, pouvez-vous attendre un instant. Le sénateur Simard aimerait poser une question . . .

Le sénateur Simard: Non merci, monsieur le président, le sénateur Stewart peut continuer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Dans le cas présent, il y a . . .

Le président: Sénateur Stewart, je crois que nous avons une réponse à votre question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien.

M. Veilleux: Sénateur, j'ai une réponse à votre question concernant le fameux livre dont vous avez parlé. À la page 35 du *Rapport sur les mandats spéciaux du gouverneur général* pour l'exercice clos le 31 mars 1989, figurent des crédits accordés pour des mandats spéciaux. Un peu plus bas, à la rubrique «Explication du financement supplémentaire fourni», on explique le pourquoi des crédits 5, 10 et 15, et je cite:

«Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada

[Text]

Increased grant to the University of Calgary for the Canadian Energy Research Institute

Petroleum Incentives program

Canadian Exploration and Development Incentive program

Lloydminster Bi-provincial Upgrader

Therefore, senator, nothing was requested under a Special Governor General's Warrant for that book.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you are saying that the total under the explanation for the three votes is the same as the money taken by special warrants?

Mr. Veilleux: That is correct, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well then, let me ask you about another item. It is included in your document entitled "Statement on Special Governor General's Warrants" for the fiscal year ending March 31, 1989. The item appear on page 33 under "Governor General". One of the items that appears there is for the Canadian Heraldic Authority. Money was taken by special warrant for this purpose, as being urgent for the public good. Does that satisfy the test, as you interpret the test?

Mr. de Cotret: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, that is a reasonable example of your interpretation of the test of urgency for the public good?

Mr. Veilleux: Yes, senator, as is provided for in the Financial Administration Act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My question is, did the Treasury Board look at that particular request? The request comes in from the appropriate minister, in this case, so the minister has decided that that meets the test; the Treasury Board has decided that it meets the test and the Governor General in Council, in turn, has decided that that meets the test. Is that correct, Mr. Minister?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is a very revealing reply. I wanted to ask about an item under the heading Communications. It is in the same document at page 18 under the heading "National Archives of Canada". The item is "Replacement of painting". What is that? It was urgent in the public interest, and I am sure that your staff knows exactly what it is all about. Can you tell me what it was?

Mr. de Cotret: We will get the details for you on that, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. It was a replacement of a painting, and represents a great deal of money.

Senator Bosa: How much was it? Three hundred and fifty thousand?

[Traduction]

Augmentation de la subvention à l'Université de Calgary pour l'Institut canadien de recherche énergétique

Programme d'encouragement du secteur pétrolier

Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur

Usine bi-provinciale de valorisation du pétrole Lloydminster»

Par conséquent, sénateur, rien n'a été demandé en vertu d'un mandat spécial du gouverneur général.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous me dites que le montant des trois crédits est le même que le montant accordé par mandat spécial?

M. Veilleux: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Je passerai alors à un autre poste du *Rapport sur les mandats spéciaux du gouverneur général* pour l'exercice clos le 31 mars 1989. Il s'agit d'un crédit figurant à la page 42 sous le titre Gouverneur général. L'un des crédits accordés concerne l'Autorité héraldique du Canada. Des fonds supplémentaires ont été fournis par mandat spécial, parce qu'on considérait ce paiement comme nécessaire à l'intérêt public. Ce financement supplémentaire satisfaisait donc à l'exigence de l'article 30?

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En d'autres mots, c'est là un bon exemple de votre interprétation de l'exigence suivant laquelle le crédit doit être nécessaire à l'intérêt public?

M. Veilleux: Oui, sénateur, comme le prévoit la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma question est: Le Conseil du Trésor a-t-il fait l'étude de cette demande? Les ministres soumettent leurs demandes; dans le cas présent, le ministre a décidé que la nécessité était suffisante, tout comme le Conseil du Trésor et le gouverneur général en conseil. Est-ce exact, monsieur le ministre?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Voilà une réponse très révélatrice. Je voulais vous interroger à propos d'un crédit accordé sous la rubrique «Communications». On lit, à la page 18 de la version anglaise du même document, sous la rubrique «Archives nationales du Canada», que des fonds supplémentaires ont été accordés pour le remplacement d'une peinture. Qu'est-ce à dire? Cette dépense était urgente pour l'intérêt public et je suis sûr que votre personnel sait exactement pourquoi. Pouvez-vous nous en parler?

M. de Cotret: Nous ferons des recherches pour vous à ce sujet, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Il s'agissait du remplacement d'une peinture, qui représente une très forte somme d'argent.

Le sénateur Bosa: À combien s'élevait ce crédit? À trois cent cinquante mille dollars?

[Text]

The Chairman: Senator Stewart, do you have the page number in the French version?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, Mr. Chairman, I do not know whether the pagination is the same in the French version. Perhaps I could check. It is page 18 in English but I do not think it is the same in French because of the difference in the alphabet. In the English version, it is under "Communications—National Archives of Canada" on page 18, and the item is "Replacement of Painting". I might stress that it is not "paint" but "painting".

The Chairman: Does anyone know what the page number is in the French version?

Senator Bosa: It is on page 25 of the French version. It was not a Rembrandt, was it?

Mr. de Cotret: Senator, we will obtain the details for you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. There are other questions I could raise, but I will pass at this time.

Le sénateur Simard: Monsieur le ministre, pour les mandats spéciaux de 1988-1989 ou 1989-1990, est-ce que votre ministère a procédé différemment de ce qui s'est fait auparavant. Particulièrement au sujet du caractère d'urgence (ma question pourrait être réellement technique) on pourrait dire que l'urgence était de rencontrer les paiements, ceux qui sont réellement urgents. Je ne suis pas sûr si les salaires des fonctionnaires pourraient être inclus dans cette catégorie. Je sais qu'ils peuvent attendre trois semaines ou un mois pour être payés, cela ne serait peut-être pas urgent.

Dans le cas des contracteurs du gouvernement, il y a des montants importants en jeu. Il faut que les contracteurs soient payés pour continuer à faire leur travail et ainsi de suite. Tout ça pour dire ceci: est-ce que cette année, dans votre demande de mandats spéciaux, suite aux demandes des ministères qui ont réussi les trois tests, est-ce que vous avez demandé et obtenu en fait ce qui était prévu, ce qui devait être dépensé dans le cours normal des choses?

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Simard: Sans exception?

L'honorable M. de Cotret: Je peux vous dire que les procédures que nous avons suivies sont conformes à celles qui ont été suivies au cours des dernières années. Elles sont tout à fait conformes avec la loi sur l'administration financière, je me suis assuré de cela.

Je ne pense pas qu'il y ait eu aucune irrégularité de ce point de vue-là. Tout est normal et tout cadre bien dans l'ensemble de ce qui a été fait dans le passé.

Le sénateur Simard: La même procédure, la même interprétation?

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Simard: Dans laquelle il y a eu urgence, le même processus a été employé.

L'honorable M. de Cotret: Oui.

[Traduction]

Le président: Sénateur Stewart, savez-vous le numéro de la page de la version française?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, monsieur le président, je ne sais pas si la pagination est la même en français. Je pourrais peut-être vérifier. C'est la page 18 en anglais, mais je ne pense pas que c'est la même chose en français en raison de la disposition alphabétique différente. Dans la version anglaise, le montant figure sous la rubrique «Communications», «Archives nationales du Canada», en page 18 et le poste est «Remplacement d'une peinture», c'est-à-dire d'un tableau.

Le président: Quelqu'un sait-il le numéro de page dans la version française?

Le sénateur Bosa: C'est à la page 25. C'était un Rembrandt, n'est-ce pas?

M. de Cotret: Sénateur, j'obtiendrai ces renseignements pour vous.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Il y a d'autres questions que je pourrais poser, mais ce sera pour une autre fois.

Senator Simard: Sir, with respect to the Special Warrants for 1988-89 or 1989-90, were your Department's procedures any different from what had been done previously? Particularly with respect to the definition of "urgent" (my question could be really a technical one), it could be said that the urgency lay in having to meet payments, the ones that really are urgent. I'm not sure if civil servants' salaries could be included in this category. I know they can wait three weeks or a month to be paid, so it may not be that urgent.

In the case of government contractors, there are large amounts at stake. The contractors must be paid if they are to continue to do their work, and so on down the line. What I am getting at, this year, when you asked for Special Warrants in response to departmental requests that met the three conditions, was what you asked for, and got, money that had been budgeted, money that would have had to be spent anyway in the normal course of events?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: Without exception?

Hon. Mr. de Cotret: I can tell you that the procedures we followed were in accordance with those followed in previous years. They are absolutely in accordance with the *Financial Administration Act*, I made sure of that.

I don't believe there was the slightest irregularity from that standpoint. Everything was normal, and everything tallied well with what had been done in the past.

Senator Simard: The same procedure, the same interpretation?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: Where there was urgency, the same procedures were used?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

[Text]

Le sénateur Simard: Que ce soit la peinture ou l'achat d'objets d'art ou d'autres montants de \$25,000 ou de \$50,000 si cela était dans le plan normal du ministère . . .

L'honorable M. de Cotret: Oui, tout ce qu'on a fait de façon différente cette année, c'est que nous avons dévoilé beaucoup plus sur le plan du détail. C'est tout. Normalement, il y avait très peu de détails qui étaient dévoilés.

Le sénateur Simard: Vous avez été plus transparents que par les années passées.

L'honorable M. de Cotret: Oui, on a donné les mêmes renseignements essentiellement que si on avait donné ces renseignements dans un budget de dépenses supplémentaire. Dans les années passées, lorsqu'on utilisait ce mécanisme-là, on donnait beaucoup moins de détails.

Je dis "on" collectivement, il ne s'agit pas seulement du gouvernement actuel mais aussi des gouvernements précédents. Nous avons donné la même quantité de détails que si on avait été dans un budget de dépenses supplémentaire. C'est la seule différence que je peux constater.

Le sénateur Simard: Lorsque le Parlement a ajourné à la veille du Jour de l'An, est-ce que vous aviez une indication que vous deviez prévoir au-delà du 31 mars? Est-ce que le gouvernement a dit que la date de retour serait le 6 mars?

L'honorable M. de Cotret: Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, le gouvernement anticipait que la date serait le 6 mars. On anticipait aussi à ce moment-là que possiblement, les dépenses iraient au-delà du budget supplémentaire que nous avions demandé en décembre. On ne pouvait pas les spécifier. Cela arrive toujours en fin d'année. Il y a toujours des budgets supplémentaires. Les budgets supplémentaires sont rarement présentés au début de l'année fiscale.

Alors nous avons présenté un budget en décembre qui tenait compte des renseignements que nous avions à ce moment-là sur les dépenses qui devaient être effectuées à compter de cette date jusqu'à la fin de l'année fiscale.

Maintenant je pense qu'il faut être bien honnête en disant qu'évidemment, on pensait qu'il pourrait y avoir d'autres dépenses qui viendraient s'y ajouter mais il était impossible de présenter un budget qui n'avait pas de détails. Ça arrive à la fin de l'année fiscale où il y a des demandes additionnelles. On peut le voir par les exigences de cette année et à toutes les années.

Normalement, on a des budgets supplémentaires A, B, C, D, on peut en avoir quatre ou cinq. Encore une fois, c'est quelque chose qui se passe à chaque année. Il n'y a rien d'anormal là-dedans.

Le sénateur Simard: Pour l'année qui vient de se terminer, en mars 1989, est-ce que vous prévoyez d'autres crédits supplémentaires compte tenu de la fermeture des livres? Est-ce que quelque chose a été porté à votre attention depuis ce temps-là?

L'honorable M. de Cotret: Non du tout.

Le sénateur Simard: Tout était prévu?

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Simard: Tout était correct?

[Traduction]

Senator Simard: Whether it was for a painting or buying objects d'art for amounts like \$25,000 or \$50,000, if it was in the department's normal spending plan—

Hon. Mr. de Cotret: Yes, the only thing we did differently this year was that we gave many more details about the plans. That's all. Traditionally very few details have been revealed.

Senator Simard: You've been more open than in previous years.

Hon. Mr. de Cotret: Yes, we basically provided the same information as we would have provided in Supplementary Estimates. In other years, when we used this mechanism, we were much less forthcoming with details.

When I say "we" I include not just the present government but also the previous governments. We've given the same number of details we would have given if Supplementary Estimates had been tabled. That's the only difference I can see.

Senator Simard: When Parliament adjourned on New Year's Eve, did you have any indication that you would have to go beyond March 31? Did the government say it would be recalling Parliament for March 6?

Hon. Mr. de Cotret: As I said earlier, the government anticipated that March 6 would be the date. We also anticipated at that time that expenditures might exceed the Supplementary Estimates we had asked for in December. We couldn't specify what those expenditures might be. This always happens at year end. There are always Supplementary Estimates. It's rare for them to be presented at the start of the fiscal year.

So we presented a budget in December that took into account the information we had at that time on the expenditures that were going to have to be made from that date to the end of the fiscal year.

Now, I think I have to be perfectly frank and say that obviously we thought there might be other expenditures that could come along, but it was impossible to present a budget without specifics. That happens at the end of the fiscal year when there are additional demands, as can be seen from the requirements of this year and all the other years.

Normally you have Supplementary Estimates (A), (B), (C), (D), you can have four or five. Once again, that's something that happens every year. There's nothing abnormal in that.

Senator Simard: For the fiscal year that just ended, in March 1989, do you expect other supplementary votes, given that the books are closed? Has anything been brought to your attention since that time?

Hon. Mr. de Cotret: No, nothing at all.

Senator Simard: Everything was covered?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: Everything was fine?

[Text]

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Simard: Pour ce qui est de 1989-1990, un de mes collègues a posé une question. A prime abord, pour les prochains 45 jours, je ne suis pas sûr que j'ai bien compris votre explication . . .

L'honorable M. de Cotret: Tout ce que j'ai dit, c'est qu'on a demandé au *prorata* des budgets équivalents à 45 jours d'appropriation. On a inclus ce montant-là dans les estimés qui doivent être adoptés par les deux Chambres du Parlement.

Quand vous regardez par exemple le volume II du Budget principal des dépenses, vous allez retrouver le six milliards 200 millions inclus en détail. C'était pour permettre aux ministères de continuer à fonctionner.

Le sénateur Simard: J'imagine qu'il y a des facteurs importants dans cette augmentation, c'est la somme qui devra être payée en intérêt.

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Simard: Ça représente à peu près les deux tiers de l'augmentation du déficit. Les deux tiers doivent être imputés aux intérêts.

L'honorable M. de Cotret: Les deux tiers de l'augmentation sont imputés aux intérêts.

Le sénateur Simard: C'est ça.

L'honorable M. de Cotret: On n'a pas les détails. Il y a les deux tiers, ce n'est pas dans ce document-ci parce que c'est statutaire. Vous avez parfaitement raison, les deux tiers de l'augmentation dans notre taux de croissance sont attribuables à l'augmentation des paiements d'intérêt sur la dette publique.

Le sénateur Bolduc: Dans le budget de 1988-1989, la partie qui est votée représente un total de combien par rapport aux dépenses statutaires? Si le total est, disons, 100 milliards, quel est le pourcentage statutaire par rapport aux 100 milliards?

L'honorable M. de Cotret: Environ 30 p. 100. Cela veut dire 40 sur 131 milliards. Le premier 34 p. 100 c'est l'intérêt sur la dette publique. Ça c'est statutaire.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que je me trompe en disant que sur 75 milliards à être votés ou dans le processus normal de 1988-1989, il y a 1.4 milliards, c'est-à-dire à peu près 2 p. 100, qui sont des mandats spéciaux parce que le Parlement ne siègeait pas? Est-ce que c'est ça en fait?

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Bolduc: Ça c'est l'ordre de grandeur des choses?

L'honorable M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Bolduc: Merci, monsieur de Cotret.

Senator Kirby: I must say as a former public servant flipping through the blue book, you have a tendency to know the sort of things to look for. I notice that under the Secretary of State allocations you are looking for approximately \$9 million for the Canadian Centre for Management Development. Is that the same Canadian Centre for Management Development that was the subject of Bill C-148 which died on the order paper?

[Traduction]

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: With respect to 1989-90, one of my colleagues put a question just now. First of all, for the next 45 days, I'm not sure that I understood your explanation—

Hon. Mr. de Cotret: All I said was, we asked for a pro rata of the budget equivalent to 45 days' of a full year's appropriations. We included that amount in the Estimates that have to be passed by the two Houses of Parliament.

When you look, for example at Part II of the Main Estimates, you'll find the six billion 200 million included in detail. That was to enable the departments to continue to operate.

Senator Simard: I imagine that one of the important factors in the increase was the amount that has to be paid out in interest.

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Simard: It represents about two-thirds of the increase in the deficit. Two-thirds goes toward interest payments.

Hon. Mr. de Cotret: Interest payments account for two-thirds of the increase.

Senator Simard: That's right.

Hon. Mr. de Cotret: We don't have the details. That two-thirds isn't in this document because it's statutory. You're quite right, two-thirds of the increase in our rate of growth can be attributed to increased interest payments on the public debt.

Senator Bolduc: In the 1988-89 Budget, the portion that is voted represents a total of how much as opposed to the statutory expenditures? If the total is, let's say, \$100 billion, then what is the statutory percentage of that \$100 billion?

Hon. Mr. de Cotret: About 30 per cent. That is, \$40 billion out of \$131 billion. The first 34 per cent is interest on the public debt. That's statutory.

Senator Bolduc: Am I wrong in saying that on the \$75 billion to be voted, or in the normal process for 1988-89, there is \$1.4 billion, that is, close to 2 per cent, that was dealt with by Special Warrants because Parliament wasn't sitting at the time? Is that right?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Bolduc: That's the scale of expenditure we're talking about?

Hon. Mr. de Cotret: Yes.

Senator Bolduc: Thank you, Mr. de Cotret.

Le sénateur Kirby: En vous regardant feuilleter le rapport, ou reconnaît en vous l'ancien fonctionnaire; vous savez très bien où chercher. Je remarque qu'au chapitre des affectations du Secrétariat d'État, vous demandez près de 9 millions de dollars pour le Centre canadien de gestion. S'agit-il du même centre que visait le projet de loi C-148 qui a expiré au Feuilleton?

[Text]

Mr. Veilleux: That is right.

Senator Kirby: So what you are asking for, in effect, is Estimates, for which legislation does not exist, to put the centre into effect? Is that correct?

Mr. Veilleux: Not quite. The centre is in effect.

Senator Kirby: Under what legislation?

Mr. Veilleux: Under an order in council under the Financial Administration Act, as is done for a number of things in government, as you probably recall. There is sufficient legislative authority for such action. What happens is that the government may then choose to seek greater clarification and a greater base of authority through legislation, but, technically, establishing the Canadian Centre for Management Development does not require legislation.

Senator Kirby: So you are really saying that, assuming the bill comes forward, it will not matter whether it is passed, because you can go ahead and set up the centre without the bill. Is that right?

Mr. Veilleux: Technically, yes.

Senator Kirby: You either need the bill or you do not need the bill. You cannot half need the bill. Lawyers do not like that kind of fuzzy stuff.

Mr. Veilleux: Unless the government wants to seek further authority for the centre than exists now, the present authority can be given under existing statute.

Senator Kirby: As I read Part III, you are quoting verbatim from the bill that died on the order paper last year. Therefore, I assume that the mandate you are proposing is exactly the same as the mandate that was in the bill.

Mr. Veilleux: I think that is correct, yes.

Senator Kirby: I am puzzled. Either we need the bill or we do not need it. You are saying that technically we do not need the bill but it would be nice to have it. Is that what you are saying? It is a funny way of doing things.

Mr. Veilleux: I think it is more than that. There are circumstances where you want to give greater statutory certainty to an institution. Secondly, there are instances when the government wishes to show its degree of commitment to an institution by saying, "We are prepared to put it on a statutory basis."

Senator Kirby: You seem to be saying that one of the purposes of the bill may be a public relations exercise. In fact, that may be its only purpose, since you have told me that technically you do not need the bill.

Mr. Veilleux: That would be one way of describing it, but I would call it more than public relations.

Senator Kirby: You are telling me, however, that you could go ahead and set the centre up as called for in Bill C-148 without legislative authority. Is that correct?

Mr. Veilleux: Yes.

[Traduction]

M. Veilleux: C'est exact.

Le sénateur Kirby: En fait vous demandez un budget des dépenses pour ce centre qui ne fait l'objet d'aucune loi? Est-ce exact?

M. Veilleux: Pas tout à fait. Le centre existe.

Le sénateur Kirby: En vertu de quelle loi?

M. Veilleux: En vertu d'un décret promulgué conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques. C'est chose courante au gouvernement, comme vous n'êtes pas sans le savoir. Nous disposons de suffisamment d'autorité législative à cet égard. Il peut arriver que le gouvernement souhaite par la suite mettre les choses davantage au clair et rechercher une plus forte autorité au moyen d'une loi; en théorie cependant, la création du Centre canadien de gestion ne nécessite pas l'adoption d'une loi.

Le sénateur Kirby: Vous voulez dire qu'il importe peu que le projet de loi soit adopté ou non, puisque de toute façon, vous pouvez ouvrir ce centre sans le projet de loi. Est-ce exact?

M. Veilleux: En théorie.

Le sénateur Kirby: Soit vous avez besoin du projet de loi, soit vous n'en avez pas besoin. Vous ne pouvez pas avoir de demi-mesure. Les avocats n'aiment pas les choses confuses.

M. Veilleux: Actuellement, le gouvernement peut légalement ouvrir ce centre; il peut toutefois adopter une loi spécifique à ce sujet.

Le sénateur Kirby: Je vois qu'à la partie III, vous citez textuellement le projet de loi qui a expiré au *Feuilleton* l'année dernière. Je présume donc que le mandat que vous proposez est exactement le même que celui du projet de loi.

M. Veilleux: Oui, c'est exact.

Le sénateur Kirby: Je suis perplexe. Soit le projet de loi est nécessaire, soit il ne l'est pas. Vous dites qu'en théorie, ce projet de loi n'est pas nécessaire, mais qu'il serait bon de l'avoir. Vous ai-je bien compris? C'est une façon vraiment curieuse de procéder.

M. Veilleux: Il faut, à mon avis, aller plus loin. Il y a des établissements auxquels le gouvernement souhaite accorder une assise juridique plus solide. Il y en a d'autres auxquels il tient à montrer le degré de son engagement en déclarant qu'il est prêt à adopter une loi à leur sujet.

Le sénateur Kirby: Vous semblez dire que le projet de loi peut, entre autres, être un exercice de relations publiques. En fait, cela pourrait être son seul objet, puisque vous dites que théoriquement, vous n'avez pas besoin du projet de loi.

M. Veilleux: C'est une façon de voir les choses, mais à mon avis, un projet de loi est plus qu'un exercice de relations publiques.

Le sénateur Kirby: Vous me dites toutefois que vous pourriez instituer le centre prévu en vertu du projet de loi C-148 sans autorité législative. Est-ce exact?

M. Veilleux: Oui.

[Text]

Senator Kirby: Will you send me a written answer on this point?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Kirby: I am not sure that I agree with you, even recognizing the technical nicety. In effect, what you are saying is that the old Centre de Touraine will be converted into a new institution. Since you are going to provide me with an answer in written form, I would like to know specifically whether the authority of the principal for the new institution, as set out in the Estimates, in any way, shape or form exceeds the authority given to the director or head of Touraine?

Mr. Veilleux: I would have to check on that point.

Senator Kirby: If it does, I would like to know on what legal authority you are able to provide this added authority. Related to that matter, and given the description as set out in Part III, there are two other things that puzzle me, more as an ex-academic than as an ex-public servant. As I recall, part of the debate last year centred on the method by which the principal of the centre was to be subject to financial accountability on the one hand, which is normally done by the board of governors at a normal academic institution, and policy or program accountability on the other hand, which is normally carried out by the historic and academic centre. It is very clear from your description that it is not subject to that and that there is an advisory committee, but that it is purely advisory. I do not quite understand, if you set it up with the independence that it would appear to have in here, how the principal is to be subject to accountability on the policy program side in one sense and on the financial side on the other. Therefore, in describing to me why it is technically feasible to do what you have done, I would like you to explain how those two particular issues are to be accounted for.

Senator Bolduc: On the same subject, is one possibility perhaps that by having a law to govern the centre, you thereby create positions including the position of deputy minister?

Senator Kirby: If that is correct, then, in fact, you cannot do what is being done.

The Chairman: Let us wait for the answer.

Senator Bosa: On that same subject, I spoke on that bill last year and I recall a great deal of concern about how the centres would affect universities where management studies are now conducted. It was my impression that when the bill died on the order paper that we were not going to proceed with the establishment of the management centre.

Mr. Veilleux: That is not my recollection.

Mr. de Cotret: We will get all the relevant information on this for you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have two questions, Mr. Chairman, one relating to the centre and another of quite a different nature.

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Pouvez-vous me faire parvenir une réponse écrite à ce sujet?

M. Veilleux: Certainement.

Le sénateur Kirby: Tout en admettant le principe théorique dont vous parlez, je ne suis pas sûr d'être d'accord avec vous. En fait, vous nous dites que l'ancien Centre de Touraine va devenir un nouvel établissement. J'aimerais que vous me disiez dans votre réponse écrite si l'autorité du directeur du nouvel établissement, telle qu'elle est décrite dans le budget des dépenses, dépasse, sous quelque forme que ce soit, l'autorité accordée au directeur de Touraine?

M. Veilleux: Je vais le vérifier.

Le sénateur Kirby: Dans l'affirmative, j'aimerais savoir en vertu de quelle autorité juridique vous pouvez prévoir ce supplément d'autorité. Toujours à ce sujet et compte tenu de la description figurant à la partie III, deux autres choses me laissent perplexe, plus en ma qualité d'ancien universitaire qu'en ma qualité d'ancien fonctionnaire. Si je me souviens bien, une partie du débat de l'an dernier portait sur la façon dont le directeur du centre devait assumer une responsabilité financière d'une part, responsabilité qui, habituellement, est celle du conseil d'administration dans le cas d'un établissement d'enseignement normal, et d'autre part, sur la façon dont il devait assumer une responsabilité en matière de politique ou de programme, responsabilité qui, habituellement, est celle du centre historique et universitaire. Il ressort clairement de votre description qu'il n'a pas à assumer cette responsabilité, puisqu'un comité consultatif est prévu; il s'agit toutefois d'un comité purement consultatif. Compte tenu de l'indépendance que vous semblez lui accorder, je ne comprends pas vraiment comment le directeur pourrait d'une part être responsable des politiques et du programme et, d'autre part, être responsable des aspects financiers. En me décrivant ce qui est théoriquement faisable, j'aimerais que vous m'expliquiez également comment vous pouvez régler ces deux questions.

Le sénateur Bolduc: Toujours sur le même sujet, est-il possible en adoptant une loi régissant le centre de créer des postes comme celui de sous-ministre?

Le sénateur Kirby: Si tel est le cas, il est impossible de faire ce qu'il est proposé.

Le président: Attendons de recevoir la réponse.

Le sénateur Bosa: Toujours à ce sujet, j'ai l'an dernier participé au débat sur ce projet de loi et je me souviens que de nombreux intervenants s'inquiétaient des répercussions d'un tel centre sur les universités offrant des cours de gestion. Lorsque le projet de loi a expiré au Feuilleton, je pensais que nous n'allions pas constituer le centre de gestion.

M. Veilleux: Ce n'est pas l'impression que j'en ai moi-même retirée.

M. de Cotret: Nous allons vous fournir tous les renseignements pertinents à cet égard.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais poser deux questions, Monsieur le président, l'une portant sur le centre et l'autre d'un genre fort différent.

[Text]

The question relating to the centre is this: If Parliament fails to supply the amount of money which is being asked for, for the purposes of a centre at this time, will that cause you any financial difficulties? I would emphasize the word "financial." Presumably contracts have been made and so on, and the Crown would have to fulfil its contracts. But suppose that Parliament at this point fails to supply the money; would that cause you any financial difficulty, or can you pay the money that you have committed yourself to paying from money which you already have?

Mr. Veilleux: My understanding is that we would pay only the first 45 days that are being sought through the warrant and after that there would be no authority to make payment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are assuming, of course, that the supply provides for that money.

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us assume interim supply does not supply that money. Let us suppose your interim supply request is cut back by the prorated amount. What would happen?

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: We include in the interim supply bill the amount that has been approved by the Governor General through the warrant. The Appropriation Act is for the amount minus the 45 days. The legal authority to spend the 45 days has been provided by the warrant so we can make payments up to the 45th day. Beyond that point, unless Parliament approves the interim supply bill with this specific item in it, there is no authority to make any further payments.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You will not have any contractual obligations that will have gone beyond that 45 days; is that correct?

Mr. Darling: There may well be contractual obligations and there may well be recourse in law which the Crown will have to respect.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, you decided to live adventurously.

Mr. Darling: We have to stop on the 45th day. Indeed, the whole government has to stop on the 45th day.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is what is known as the principle of parliamentary responsibility.

My second question is on quite a different matter. I see the Comptroller General here and I want to know what he has to do, if anything, with regard to Governor General's Special Warrants. Does that bypass his office completely?

Mr. Macdonald: That is basically the responsibility of the Treasury Board Secretariat and their dealings. I have no direct dealings with them.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say, "basically" and you say that you have "no direct" dealings, which implies somehow or other that they do touch you.

[Traduction]

Commençons par la question relative au centre: Connaissez-vous des difficultés financières si le Parlement ne vous fournit pas les fonds difficiles financières si le Parlement ne vous fournit pas les fonds demandés pour la création du centre? Je souligne le mot «financières». Des contrats ont sans doute été conclus, etc., et l'État doit respecter ses engagements. Mais supposons que le Parlement ne fournisse pas les fonds, cela vous causerait-il des difficultés financières ou pouvez-vous payer ce que vous vous êtes engagés à payer à partir des fonds dont vous disposez actuellement?

M. Veilleux: Nous ne serions obligés de ne payer que les 45 premiers jours; après cela, nous n'aurions plus l'autorisation de faire des paiements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous supposez, bien entendu, que les crédits prévoient ces fonds.

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Supposons que les crédits provisoires ne fournissent pas cet argent, supposons que votre demande de crédits provisoires soit ramenée au prorata du montant, que se passerait-il?

M. Darling: Nous englobons dans les crédits provisoires le montant approuvé en vertu du mandat du gouverneur général. La Loi de crédits s'applique au montant total moins les 45 jours. Le mandat donne l'autorité juridique de faire les paiements jusqu'au 45^e jour. À partir du 46^e jour, vous n'avez plus l'autorité de faire de paiement, à moins que le Parlement n'approuve les crédits provisoires pour ces dépenses.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous n'aurez plus d'obligations contractuelles après ces 45 jours, si je comprends bien?

M. Darling: Il se peut très bien que l'on ait encore des obligations contractuelles et il se peut très bien qu'elles donnent lieu à des actions en justice auxquelles l'État ne pourra se soustraire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En d'autres termes, vous avez choisi de vivre dangereusement.

M. Darling: Nous devons arrêter le 45^e jour. En fait, le gouvernement dans son ensemble doit arrêter le 45^e jour.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est ce que l'on appelle le principe de responsabilité parlementaire.

Ma deuxième question porte sur un sujet tout à fait différent. Le contrôleur général est présent parmi nous et j'aimerais connaître l'attitude qu'il doit adopter en ce qui concerne les mandats spéciaux du gouverneur général. Ces mandats l'importent-ils sur ses attributions?

M. Macdonald: Cela relève essentiellement de la responsabilité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Je ne fais pas directement affaire avec lui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites «essentiellement» et aussi que vous ne faites pas «directement» affaire avec lui. Cela sous-entend que d'une façon ou d'une autre, le Secrétariat du Conseil du Trésor vous concerne.

[Text]

Mr. Macdonald: I have an interest in the nature of disclosure to Parliament. The kind of disclosure which is made here is consistent with the revisions to the Estimates that the Treasury Board Secretariat and our office have put in over the last eight years; so I am pleased that there is this degree of disclosure. Beyond that, I have no responsibility.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say that you are pleased with the degree of disclosure. Have you looked to ascertain whether the disclosure conforms to past practice and that the usage of Governor General's Special Warrants in this case conforms to past practice where you have surveyed in order to establish there has been good disclosure?

Mr. Macdonald: I have not.

The Chairman: Honourable senators, it is 7:45 p.m. and our witnesses will be returning tomorrow morning at 11:00 o'clock.

In the meantime, I should like to hear a motion to append to today's proceedings the response of the Treasury Board to the question asked by Senator Stewart of Treasury Board officials on June 11, 1987 concerning Treasury Board Vote 5.

Senator Bosa: I would so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Macdonald: Je m'intéresse d'une certaine façon à la nature de la communication des renseignements au Parlement. Le genre de communication faite ici est compatible avec les révisions du budget des dépenses que le Secrétariat du Conseil du Trésor et notre bureau ont apportées ces huit dernières années; je suis donc satisfait du degré de communication. Je n'ai pas d'autres responsabilités.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous vous déclarez satisfait du degré de communication. Avez-vous vérifié si cette communication respecte les usages, tout comme le recours, dans ce cas précis, aux mandats spéciaux du gouverneur général?

M. Macdonald: Non.

Le président: Honorables sénateurs, il est maintenant 19 h 45 et nos témoins doivent revenir demain matin à 11 heures.

Entre-temps, j'aimerais que l'on propose une motion visant à annexer aux procès-verbaux d'aujourd'hui la réponse du Conseil du Trésor à la question posée par le sénateur Stewart aux hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor le 11 juin 1987 à propos du crédit n° 5 du Conseil du Trésor.

Le sénateur Bosa: Je propose cette motion, Monsieur le président.

Le président: Est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-1"

Government Contingencies - Treasury Board Vote 5

The purpose of this paper is to review the use of the Treasury Board Government Contingencies Vote, the principles governing the use of the Vote and practices in other jurisdictions.

Background

The Government of Canada has seen fit to include provision for contingencies in Appropriation Acts continuously since 1876-77. The form and scope of the Contingencies Votes has varied considerably over the last 110 years reflecting the changing needs of government as well as the evolving form of the Estimates and associated Vote structures. The current form of the Contingencies Vote has remained essentially intact since 1964-65. Over the period since 1964-65, practices with respect to the Vote have evolved, based on legal interpretations of the Vote wording, observations by the Auditor General and various Parliamentary Committees, and the government's responses and commitments pursuant to those observations. As a result a number of operating principles have been followed over the years and although there has never been a consolidated "Contingencies Vote Manual", the principles have been relatively strictly adhered to. One of the aims of this paper is to articulate the current operating principles.

Legal Authority

The authority for the contingencies fund is vested in the Vote wording itself. It reads:

"Subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other votes for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for including awards under the Public Service Inventions Act and authority to reuse any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to this appropriation from other appropriations".

It is clear, from this Vote wording, that the contingencies fund can be used for a number of purposes. Each such purpose is discussed in more detail in the following sections.

Paylist Requirements

One of the primary uses of the Government Contingencies Vote is to supplement other Votes to make up for payroll shortfalls. When the salary budgets of individual programs are established for the Main Estimates, full provision is made for previously negotiated salary increases which will become effective during the Estimates year. Invariably, however, there are a number of groups for which contract settlements have not been reached or for which existing contracts will expire during the course of the Estimates year. It is normal practice in such cases to provide a standard amount in the salary budgets of each department. The amount provided tends to underestimate actual awards. For example, in the 1987-88 Main Estimates an amount of 3% per annum was included in the provision for unsigned agreements when establishing individual salary budgets.

Also included in salary budgets is a provision for other pay related benefits such as severance pay, maternity benefits, overtime, etc.

Given that the provision for unsigned agreements is traditionally set lower than actual contract settlements and also given the fact that requirements for items such as severance pay and maternity benefits can fluctuate dramatically, there are normally a number of programs which experience a payroll shortfall at year-end, even though the level of activity for the program is not increased beyond that set out in the Estimates.

Following an approach similar to that used for the other non-paylist allotments would require the inclusion in Supplementary Estimates of items in identical terms for most departments and agencies and would result in an inordinate increase in the size of the Supplementary Estimates document without a corresponding increase in its informative character. It is for this reason that allotments for payroll purposes are not recouped.

Transfers from the contingencies fund to other Votes for payroll purposes remain as permanent charges to the Contingencies Vote at year-end and are so recorded in Public Accounts.

While the Contingencies Vote is a convenient administrative mechanism in such circumstances, the Vote does not circumvent normal requirements for appropriate Parliamentary control of Program Budgets. The basic operating principle is, therefore, that Contingencies Vote funding will be provided to meet payroll shortfalls only when the department does not have sufficient spending authority in its appropriations and those requirements are not attributable to a change in scope of the program. For example, if government approved a program expansion through the course of a given year, a permanent transfer from the Contingencies Vote to cover new payroll requirements for increased person-years would not be contemplated. Such requirements would be identified in Supplementary Estimates, with required funding sought through the associated Appropriation Act. (As described later in this paper, however, the Contingencies Vote could be used to provide temporary funding for such an item pending passage of the Appropriation Act)

Miscellaneous Minor And Unforeseen Expenses

The other primary use of the government Contingencies Vote is to "supplement votes ... for other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for including awards under the Public Service Inventions Act". Under the authority of this portion of the Vote wording, the Treasury Board can provide funding from the Contingencies Vote for any number of items not provided for in existing appropriations.

This is the one area in which the Treasury Board's use of the Contingencies Vote has intentionally been much more restrictive than that authorized by Parliament.

In theory the Treasury Board has complete authority to use the Contingencies Vote within the restrictions of the Vote wording itself, without returning for further Parliamentary authority. Parliament would of course be advised of the use made of the Contingencies Vote in Public Accounts, but all such charges could be made as permanent charges to the Vote. Although a later section of the vote provides authority to reuse sums which are repaid from other appropriations, there is no requirement that such sums be repaid or that the items funded be included in Supplementary Estimates. An opinion from the Treasury Board Acting General Counsel, on the 18 July 1978 stated "... it would still be perfectly competent in law to pay out money, in terms of the preceding words of the Vote, up to the amount voted. At that stage, as in the case of any other Vote, the appropriation would be exhausted and no more payments permissible, but there would be no need in law to replace the money from Supplementary Estimates".

In practice, however, the Contingencies Vote has been used as a temporary funding mechanism pending approval of Supplementary Estimates. Only in rare cases, when timing prohibited the subsequent passage of Supplementary Estimates, has the Vote been used to make permanent transfers for reasons other than payroll shortfalls. The one exception to this rule is its rare use for "awards under the Public Service Inventions Act" which are permanent charges to the Vote.

There are two basic situations in which a department will seek funding from the Contingencies Vote at the same time as it receives approval to include an item in Supplementary Estimates. The first is the situation in which a department has a cash requirement which must be met before Supplementary Estimates are approved and for which there is an insufficient balance remaining in the applicable departmental appropriation. The other is the situation in which the department does not have sufficient authority to make a specific payment (but can be granted that authority through an Appropriation Act) and that payment will be required before Supply is approved. In both these cases Treasury Board can authorize access to the Contingencies Vote pending passage of the Appropriation Act. Again a number of operating principles have evolved, which govern when access to Vote 5 will be provided. These principles vary depending on the specific requirement as follows:

Cash Requirements - In cases where departments identify a financial requirement pending passage of an Appropriation Act, Treasury Board can provide temporary funding from the Contingencies Vote to meet the cash requirements. In assessing requests of this nature, the Treasury Board applies three operating principles:

- a) That the department has the necessary legislative authority to make the payment.
- b) That the item is within the authority granted by the Contingencies Vote wording (i.e. that it could legitimately be made as a permanent charge to the Contingencies Vote if the Supplementary Estimate does not receive Parliamentary approval.)
- c) That there is a valid cash requirement which must be met prior to passage of the Appropriation Act.

If the request is consistent with these three principles, and assuming the availability of funds in the contingencies Vote, a temporary advance will normally be approved by Treasury Board. When the required Appropriation Act receives Parliamentary approval, the Government Contingencies Vote will be reimbursed from the departmental vote which received contingency funds. These funds then become available for reuse in the Contingencies Vote.

Authority Requirements - In some cases a department may not have sufficient authority in either its enabling legislation or existing Votes to make a specific payment. In such cases the Government Contingencies Vote can be used to provide the required authority. Again, the July 18, 1978 opinion from the Treasury Board general counsel states " ... the words " ... and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for ..." ... provide (1) authority to make payments of the kind referred to for which no other statutory authority exists and (2) money for those payments."

The principles which must be met in situations where contingencies funding is being sought for authority to make a payment are:

- 1) That the item is within the authority of the Contingencies Vote wording i.e. that it be a miscellaneous minor and unforeseen expense not otherwise provided for which could legitimately be a permanent charge to the Contingencies Vote if Supplementary Estimates are not approved. (It is interesting to note that based on the Vote wording the Contingencies Vote can only be used to grant such authority where an actual expense is involved. It could not, for example, be used to provide authority for loan guarantees which can be authorized through Appropriation Acts but which do not involve an immediate expense).
- 2) The Treasury Board must be satisfied that there is a valid requirement to make the payment prior to normal receipt of Parliamentary authority to do so.
- (3) The authority being granted can normally be sought through an Appropriation Act.

While this use of the vote can be applied to the payment of grants, the provision of loans and other technical items, the most common use for the Contingencies Vote in this area is for the provision of authority to make specific grant payments. Payment of grants normally need the specific approval of Parliament by virtue of the standard vote wording which includes the phrase "the grants listed in the estimates". New grants can not normally be paid nor may existing grants be increased or directed to other recipients without the express approval of Parliament. However, where the three conditions noted above are met, the Contingencies Vote is used to provide that authority pending the subsequent passage of an Appropriation Act specifically authorizing payment of the grant.

This is not a practice, however, which met with total approval of the Auditor General who reported in his 1969 report that there were eight cases where the Treasury Board authorized the payment of grants through the use of the Contingencies Vote. He further noted that the grants were included in subsequent Supplementary Estimates and that "in the course of its consideration of Supplementary Estimates (B) the House of Commons was not informed that these grants had already been paid". In response to this concern the Treasury Board adopted the practice whereby Parliament is advised, by way of footnotes in the Supplementary Estimates, of situations where the Contingencies Vote was used to authorize the payment of grants in advance of their inclusion in Supplementary Estimates. It should be noted, however, that such footnotes are only used to signal the advance payment of grants and not other uses of the Contingencies Vote which have been made to provide specific authorities, such as loans.

Historical Usage Of Contingencies Vote

The Government Contingencies Vote has traditionally been established at a level equal to approximately one percent of the voted budgetary Main Estimates. While the actual disbursements for payroll and non-payroll purposes have varied considerably over the years, the 1% level has generally been sufficient to cover all requirements.

Annex A identifies the level of contingencies funding since 1974-75 and its relationship to voted budgetary Main Estimates. It further identifies the total contingencies funding provided for payroll purposes in each year, the funding provided for non-payroll purposes and the voted Supplementary Estimates for each year.

Since the non-payroll usage of the Contingencies Vote is primarily in anticipation of Supplementary Estimates, one might expect to see a direct relationship between this use of funds and the level of voted Supplementary Estimates. The data included in Annex 'A' clearly demonstrates that there is no consistent relationship between these two factors, nor is there a trend to either increased or decreased use of contingency fund in anticipation of Supplementary Estimates.

Experience In Other Jurisdictions

As a means of comparison, other jurisdictions with forms of parliamentary government were examined, with a view toward identifying other mechanisms for dealing with unforeseen expenditure requirements and, if applicable, identifying those aspects of such systems which could be adopted as a means of improving on the Canadian federal process.

British System

The British process and system for contingency funding is significantly different from that used in Canada. As noted earlier, the Canadian system relies on the Contingencies Vote which contains an annual appropriation of approximately 1% of voted budgetary Estimates. Under the British system statutory authority has been granted establishing a contingency fund at a level representing 2% of the previous years total Estimates. By way of comparison, 1988-89 Main Estimates in Canada were some \$119 billion dollars. Of this amount, however, voted budgetary appropriations represented only \$40.1 billion. The level set for the Contingencies Vote totalled \$360 million dollars, or slightly less than 1% of voted appropriations. If the British practice were followed, the Contingencies Vote would have been set at 2% of the previous years total Estimates or slightly over \$2 billion. Clearly the scope provided for use of contingencies funding in Canada is significantly more limited than under the British system.

There are, however, a number of restrictions which, by law or tradition, have developed under the British system which have not been adopted in Canada. These restrictions include:

- 1) No final charge is allowed to rest on the contingencies fund. All funding provided from this source must be provided from subsequent appropriations based either on Supplementary Estimates for that year or Estimates in the following year. What this means is that the British contingencies fund does not have the "paylist" application that is used in Canada. In practice, the Canadian system for non-paylist requirements is essentially the same as the British system.
- 2) Under the British system contingency funding is not normally provided for new services or programs unless there is a specific announcement in the House that the government intends to fund such a program through the contingency fund.

Given the size of the British fund, however, it would be entirely possible for the government to initiate and undertake a major new initiative representing up to 2% of total expenditures through the contingencies fund. It would seem appropriate, therefore, that such an announcement be made before a new service is introduced.

The Canadian experience is quite different in that the Canadian government has two major constraints not imposed under the British contingencies fund:

- a) the size of the Contingencies Vote is limited to 1% of voted budgetary appropriations or approximately 0.3% of total expenditures. On a relative basis, therefore, the Canadian fund is less than one sixth the size of the British fund. Accordingly, the opportunity for funding major new initiatives is limited.

b) for new programs, the wording of the Contingencies Vote (i.e. miscellaneous minor and unforeseen expenses) specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives. While there is some scope for interpretation as to what constitutes a miscellaneous minor and unforeseen expense, the vote wording and the size of the appropriation serve to limit government flexibility in this area.

3) Under the British system, in all cases where an advance has been made from the Fund a footnote is included in subsequent Estimates to that effect. This is obviously a much broader application of the system used in Canada, whereby Parliament is only advised of situations whereby the Contingencies Vote has been used to authorize payment of grants.

While the system could be fully expanded to the point where footnotes are used to depict all cases where Vote 5 funding has been advanced, the number of small items representing simple cash flow requirements with no policy implications, would be extremely prohibitive and would detract from the significance of such a footnote.

4) The Canadian system requires, by virtue of the vote wording, that all advances from the Contingencies Vote be subject to the approval of the Treasury Board. Under this system, therefore, Treasury Board Ministers must assure themselves that the legal requirements and operating principles are met before funding is provided. Under the British system most decisions regarding contingencies funding are delegated to officials, with little if any Ministerial involvement. This further delegation would, in itself, seem to justify the more detailed requirements for reporting to Parliament.

Ontario System

The province of Ontario has adopted a system whereby a Management Board Order (MBO) can be used to authorize an increase in the dollar amount of an existing appropriation. This is similar to the TB Contingencies Vote usage "to supplement other votes" except that it is not limited in terms of total funding. MBOs are issued when there is not enough money in an appropriation and further payments are required to protect the public interest. Under the Management Board of Cabinet Act, Section 5, the Management Board has the authority to issue MBOs without a vote in the House.

Management Board Orders constitute a significant transfer of authority from the Legislative Branch of the Ontario government to the Executive. In practice, the Management Board Orders are used for all but "major" expenditure increases (i.e. normally those greater than \$1 million) beyond the original printed-estimates amount. Such major items are dealt with through normal Supplementary Estimates.

Management Board Orders are also used for payroll items for any amount.

In addition to MBOs spending authority can be required through Special Warrants. Special Warrants are Orders-in-Council that authorize in-year expenditures when appropriations are urgently required and the legislature is not in session. Under the Act, Section 4, the issue of Special Warrants may be recommended by the Management Board. Special Warrants differ from Management Board Orders: the former "create" expenditure appropriations, while the latter authorize any "increases" to existing appropriations. Special Warrants then are similar to the special Governor General's warrant provisions of the FAA while MBOs relate more specifically to the TB Vote 5.

Summary and Conclusions

The current Vote wording of the Government Contingencies Vote provides the government with broad flexibility to provide funding not only for payroll shortfalls but to meet unforeseen expenses and to provide for specific payment authorities. The operating principles under which the Vote is operated (see Annex B), however, limit the use of the authority provided and ensure that an appropriate level of Parliamentary control exists. The review of practices in two other jurisdictions revealed very different approaches to the provision of funding flexibility which were, by and large, specific to the needs of those jurisdictions. Inherent in both systems was a greater delegation of authority to the Executive.

The review did reveal, that there are two primary uses made of the Contingencies Vote: to meet cash requirements and to provide specific payment authorities. The most common authority sought is for the payment of grants. In such cases, Parliament is advised that the Contingencies Vote was used to provide the payment authority by way of a footnote in the related Supplementary Estimates. This practice could be expanded to include other authorities provided through the Contingencies Vote.

ANNEX A

HISTORICAL REVIEW OF CONTINGENCY FUND

(Thousands of Dollars)

YEAR	VOTED BUDGETARY MAIN ESTIMATES	VOTE 5 LEVEL	VOTE 5 AS PERCENTAGE OF MAIN ESTIMATES	VOTE 5 ALLOCATIONS		TOTAL VOTED BUDGETARY SUPPLEMENTARY ESTIMATES	NON-PAYLIST ALLOCATIONS AS PERCENTAGE OF SUPP. ESTIMATES
				PAYLIST	NON-PAYLIST ¹		
						TOTAL ²	
1987-88	37,826,901	360,000	0.95	84,173	508,837	593,011	10.9
1986-87	37,470,047	350,000	0.93	197,568	264,486	462,054	19.3
1985-86	36,908,917	340,000	0.92	11,429	531,441	542,870	34.5
1984-85	36,830,057	315,000	0.85	27,522	527,596	555,117	14.4
1983-84	32,548,670	315,000	0.97	13,370	499,194	512,564	11.5
1982-83	30,231,182	315,000	1.04	63,511	435,204	498,715	16.0
1981-82	28,497,005	280,000 ³	0.98	167,877	275,839	443,716	7.1
1980-81	24,309,923	200,000	0.82	140,100	220,722	360,822	10.3
1979-80	20,382,489	200,000 ⁴	0.98	-	150,250	150,250	11.2
1978-79	19,875,760	200,000	1.00	17,905	356,820	374,725	58.6
1977-78	18,211,130	180,000	0.98	47,572	203,805	251,377	11.9
1976-77	16,570,453	140,000	0.84	41,169	177,932	219,101	19.0
1975-76	14,335,293	120,000	0.83	98,361	155,607	253,968	11.0
1974-75	10,478,397	90,000	0.86	94,743	87,339	182,082	2.8

¹ TB Vote 5 is normally reimbursed for non-paylist advances after Supplementary Estimates are approved. Funds reimbursed are then available for advance to other programs pending the next Supplementary Estimates.

² The totals can exceed the level of the Contingencies Vote due to the reimbursement and reuse of funds described in 1 above.

³ Includes an additional \$60M from Supps (C).

⁴ Full Supply not granted: \$150M in Interim Supply.

ANNEX B

Operating Principles Governing The Use of
the Government Contingencies Vote

General Principle

- 1) As the authority for payments out of the contingencies fund is contained in the Vote wording, all such payments must be fully consistent with the vote wording itself (i.e. if necessary they could be legitimate permanent charges to the Vote)

Specific Principles

- 2) Paylist Transfers

Contingencies Vote funding will be provided to meet paylist shortfalls only when those requirements are not attributable to changes in scope of the program or increases in the number of personnel beyond the levels identified to Parliament.

- 3) Miscellaneous Minor and Unforeseen

As a general rule permanent charges will not be made to the Vote for requirements other than paylist shortfalls or awards under the Public Service Inventions Act. All other advances from the Contingencies Vote should be considered temporary advances to be covered by items included in subsequent Supplementary Estimates and reimbursed when the associated Appropriation Act is passed.

- 4) Cash Advances

When such advances are requested to meet a financial requirement Treasury Board must be assured that the payment is within the departmental mandate and that there is a valid cash requirement which must be met before Supplementary Estimates are approved.

- 5) Authorities

When making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made before normal Parliamentary approval is received. If the payment could reasonably be deferred until Supplementary Estimates are tabled and Parliamentary authority granted via an Appropriation Act, then contingency funding should not be provided to grant such authority.

ANNEXE «NF-1»

Éventualités du gouvernement - Crédit 5 du Conseil du Trésor

Le présent document a pour but d'examiner l'utilisation du crédit "éventualités du gouvernement" du Conseil du Trésor, les principes qui en régissent l'utilisation et les pratiques en vigueur dans les autres administrations.

Contexte

Le gouvernement du Canada a jugé bon, depuis 1876-1877, d'inscrire de façon continue une provision pour les éventualités dans les lois de crédits. La forme et l'ampleur des crédits pour éventualités ont varié énormément au cours des 110 dernières années, en fonction de l'évolution des besoins du gouvernement ainsi que de la forme du budget des dépenses et de la structure des crédits connexes. La forme actuelle du crédit pour éventualités est restée à toutes fins pratiques inchangée depuis 1964-1965. Au cours de la période écoulée depuis cette année-là, les pratiques relatives au crédit ont évolué en fonction des interprétations juridiques du libellé du crédit, des observations du Vérificateur général et des différents comités du Parlement, ainsi que de la réponse du gouvernement et des engagements qu'il a pris suite à ces observations. En conséquence, on a suivi un certain nombre de principes de fonctionnement au fil des années et, bien qu'il n'y ait jamais eu de "Guide du crédit pour éventualités", ces principes ont été respectés de façon relativement stricte. L'un des buts du présent document est d'énoncer les principes actuels de fonctionnement.

Autorisation juridique

L'autorisation concernant le fonds pour éventualités se trouve dans le libellé du crédit lui-même. Celui-ci dit en substance:

"Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues, auxquelles il n'est pas autrement pourvu, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires; autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées sur d'autres crédits et versées au présent crédit."

D'après le libellé de crédit, il est clair que le fonds pour éventualités peut être utilisé à différentes fins. Nous analysons chacune de ces fins plus à fond dans les sections ci-après.

Exigences concernant la paye

L'une des principales utilisations du crédit pour éventualités du gouvernement est de compléter les autres crédits pour compenser les déficits relatifs à la paye. Lorsque les budgets salariaux des programmes particuliers sont établis aux fins du Budget principal, il est tenu dûment compte des augmentations salariales négociées antérieurement qui entreront en vigueur pendant l'année budgétaire. Cependant, immanquablement, il y a un certain nombre de groupes pour lesquels on n'a pas encore conclu de règlement ou dont les conventions en vigueur viendront à expiration pendant la durée de l'année budgétaire. Il est de pratique courante dans ces cas-là de prévoir un montant forfaitaire dans les budgets salariaux de chaque ministère. Le montant prévu a tendance à sous-évaluer les augmentations accordées. Par exemple, dans le Budget principal de 1987-1988, on a inclus un montant de 3% par année dans la provision pour les conventions non signées, lorsque les budgets salariaux particuliers ont été établis.

Les budgets salariaux renferment aussi une provision relative aux autres avantages liés à la paye, comme l'indemnité du départ, les prestations de maternité, les heures supplémentaires, etc.

Étant donné que la provision pour les conventions non encore signées a tendance à être inférieure aux règlements salariaux réels et étant également donné le fait que les besoins concernant les éléments tels que l'indemnité de départ et les prestations de maternité peuvent fluctuer énormément, il arrive normalement que, à la fin de l'année, plusieurs programmes soient déficitaires au chapitre de la paye, et cela, même si le niveau de l'activité relatif au programme ne dépasse pas celui prévu dans le budget.

L'adoption d'une méthode d'approche semblable à celle utilisée pour les autres affectations se rapportant aux dépenses non salariales nécessiterait l'inscription dans le budget des dépenses supplémentaire de postes libellés de la même manière pour la plupart des ministères et organismes et se traduirait par un accroissement excessif de la taille des documents du budget des dépenses supplémentaire, sans entraîner un accroissement correspondant de son caractère informatif. C'est pour cette raison que les affectations pour les fins salariales ne sont pas récupérées.

Les virements de fonds pour éventualités aux autres crédits salariaux demeurent des imputations permanentes au crédit pour éventualités en fin d'exercice et sont consignés de la sorte dans les Comptes publics.

Bien que le crédit pour éventualités soit un mécanisme administratif commode en pareil cas, il n'est pas exempté des exigences normales en ce qui a trait au contrôle adéquat par le Parlement des programmes budgétaires. Le principe de fonctionnement de base est donc que le financement du crédit pour éventualités sera assuré afin de répondre aux

déficits de paye seulement lorsque ces besoins ne sont pas attribuables à un changement dans la portée du programme. Par exemple, si le gouvernement approuvait l'élargissement d'un programme au cours d'une année donnée, on n'envisagerait pas un virement permanent sur le crédit pour éventualités afin de couvrir les nouveaux besoins salariaux en raison de l'augmentation des années-personnes. Ces besoins seraient signalés dans le Budget des dépenses supplémentaire et on demanderait les fonds nécessaires par l'intermédiaire de la Loi de crédits connexe. (Cependant, comme il est dit plus loin dans le présent document, le crédit pour éventualités pourrait être utilisé pour assurer le financement temporaire d'un tel poste en attendant l'adoption de la Loi de crédits.)

Diverses menues dépenses imprévues

La principale autre utilisation du crédit pour éventualités du gouvernement est "pour ajouter des sommes à d'autres crédits ... et relativement à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires". En vertu des pouvoirs accordés par cette partie du libellé du crédit, le Conseil du Trésor peut prélever des fonds sur le crédit pour éventualités pour financer tous les postes non prévus dans les crédits existants.

C'est là l'un des domaines où l'utilisation du crédit pour éventualités par le Conseil du Trésor a, intentionnellement, été beaucoup plus restrictive que celle autorisée par le Parlement.

En théorie, le Conseil du Trésor a pleins pouvoirs d'utiliser le crédit pour éventualités dans les limites du libellé du crédit lui-même, sans devoir retourner devant le Parlement pour obtenir une autre autorisation. Le Parlement serait évidemment informé de l'utilisation faite du crédit pour éventualités dans les Comptes publics, mais toutes ces imputations pourraient constituer des imputations permanentes au crédit. Même si une autre partie du crédit autorise la réutilisation des sommes remboursées provenant des autres crédits, il n'y a aucune exigence que ces sommes soient remboursées ou que les postes financés soient inscrits dans un budget des dépenses supplémentaire. Le 18 juillet 1978, l'avocat général par intérim du Conseil du Trésor exprimait l'opinion que "... il serait encore parfaitement admissible, en droit, de verser des fonds, compte tenu du libellé précédent du crédit, jusqu'à concurrence du montant du crédit. A ce moment-là, comme dans le cas de tout autre crédit, l'affectation budgétaire serait épuisée et aucun autre paiement ne serait autorisé mais, en droit, il n'y aurait aucune obligation de remplacer les fonds du budget des dépenses supplémentaire."

Cependant, en pratique, le crédit pour éventualités a été utilisé comme mécanisme de financement temporaire en attendant l'approbation du budget des dépenses supplémentaire. C'est seulement dans de rares cas où l'élément temps empêche l'adoption ultérieure du budget des dépenses

supplémentaire que l'on a utilisé le crédit pour faire des virements permanents pour des raisons autres que des déficits de paye. L'une des exceptions à cette règle, c'est son utilisation peu fréquente pour les "primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires", qui sont des imputations permanentes au crédit.

Il y a deux cas où un ministère demandera un financement au moyen du crédit pour éventualités en même temps qu'il reçoit l'approbation d'inscrire un poste dans le budget des dépenses supplémentaire. Le premier, c'est lorsqu'un ministère a des besoins de liquidités qui doivent être satisfaits avant l'approbation des crédits et pour lesquels les affectations budgétaires du crédit du ministère sont insuffisantes. Le deuxième, c'est lorsque le ministère n'a pas suffisamment de pouvoirs pour faire un paiement particulier et que ce paiement doit être fait avant que les crédits soient approuvés. Dans ces deux cas, le Conseil du Trésor peut autoriser un prélèvement sur le crédit pour éventualités en attendant l'adoption de la loi. Or un certain nombre des principes de fonctionnement qui régissent le prélèvement sur le crédit 5 ont évolué et ils varient en fonction des besoins particuliers, comme suit:

Besoins de liquidités - Dans les cas où les ministères constatent un besoin financier en attendant l'approbation d'une loi de crédits, le Conseil du Trésor peut fournir un financement temporaire prélevé sur le crédit pour éventualités pour répondre à ce besoin. En évaluant les demandes de cette nature, le Conseil applique les trois principes de fonctionnement suivants:

- a) Le ministère doit avoir le pouvoir législatif nécessaire pour faire le paiement.
- b) Le poste en question doit être autorisé par le libellé du crédit pour éventualités (c.-à-d. qu'il pourrait légitimement être payé comme une imputation permanente sur le crédit pour éventualités si le budget des dépenses supplémentaire n'était pas approuvé par le Parlement).
- c) Il doit exister un besoin de liquidités légitime qui doit être satisfait avant l'adoption de la loi de crédits.

Si la demande est conforme à ces trois principes, et en supposant que les fonds sont disponibles dans le crédit pour éventualités, le Conseil du Trésor approuve normalement une avance temporaire. Lorsque la loi de crédits requise est approuvée par le Parlement, le crédit pour éventualités du gouvernement est remboursé par prélèvement sur le crédit du ministère qui a reçu les fonds pour éventualités. Ces fonds deviennent alors disponibles pour une nouvelle utilisation dans le crédit pour éventualités.

Exigences concernant les pouvoirs - Dans certains cas, il se peut qu'un ministère n'ait pas de pouvoirs suffisants en vertu de sa loi d'autorisation ou en vertu des crédits existants pour faire un paiement déterminé. Dans ces cas-là, on peut utiliser le crédit pour éventualités pour accorder le pouvoir requis. Encore une fois, le 18 juillet 1978, l'avocat général du Conseil du Trésor exprimait l'opinion que "... les mots" ... et pour payer diverses menues dépenses imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu ..." ... fournissaient (1) le pouvoir de faire des paiements de la nature mentionnée pour lesquelles il n'existe aucune autre autorisation législative et (2) les sommes d'argent pour ces paiements".

Voici les principes qu'il faut respecter dans les cas où l'on demande des fonds pour éventualités pour avoir l'autorisation de faire un paiement:

1) Le poste en question doit être autorisé par le libellé du crédit pour éventualités, c.-à-d. qu'il doit faire partie des diverses menues dépenses imprévues qui, s'il n'y est pas autrement pourvu, pourraient légitimement représenter une imputation permanente sur le crédit pour éventualités si le budget des dépenses supplémentaire n'était pas approuvé. (Il est intéressant de noter que, compte tenu de libellé du crédit, le crédit pour éventualités ne peut être utilisé pour accorder une telle autorisation que lorsqu'il s'agit d'une dépense réelle. Il ne pourrait pas être utilisé, par exemple, pour autoriser une garantie de prêt pouvant être autorisée au moyen des lois de crédits mais ne se rapportant pas à une dépense immédiate.)

2) Le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe un besoin valable de faire un paiement avant la réception normale de l'autorisation du Parlement à cet égard.

Même si l'utilisation de ce crédit peut s'appliquer au paiement des subventions, à l'attribution de prêts et à d'autres postes techniques, la plus courante du crédit pour éventualités dans ce domaine sert à autoriser le versement de subventions particulières. Normalement, le paiement des subventions doit être expressément approuvé par le Parlement en vertu du libellé type du crédit qui renferme l'expression "subventions inscrites au Budget". Les nouvelles subventions ne peuvent pas normalement être payées et les subventions existantes ne peuvent pas être augmentées ou attribuées à d'autres bénéficiaires sans l'approbation expresse du Parlement. Toutefois, lorsque les trois conditions énoncées ci-dessus sont satisfaites, le crédit pour éventualités est utilisé pour accorder cette autorisation en attendant que soit adoptée la prochaine loi de crédits qui autoriserait expressément le paiement de la subvention.

Cependant, cette pratique n'a pas été pleinement approuvée par le Vérificateur général, lequel mentionne dans son rapport de 1969 qu'il y avait huit cas où le Conseil du Trésor autorisait le paiement des subventions au moyen du crédit pour éventualités. Il a en outre signalé que les subventions figuraient dans un budget des dépenses supplémentaire ultérieur et que "lorsqu'elle a examiné le budget des dépenses supplémentaire (B), la Chambre des communes n'a pas été informée que ces subventions avaient déjà été payées". Pour tenir compte de cette préoccupation, le Conseil du Trésor a adopté la pratique d'informer le Parlement, au moyen de notes de renvoi dans le budget des dépenses supplémentaire, des cas où le crédit pour éventualités a été utilisé pour autoriser le paiement de subventions en attendant leur inscription dans le budget des dépenses supplémentaire. Cependant, il y a lieu de noter que ces notes de renvoi ne sont utilisées que pour indiquer le paiement anticipé des subventions et non pour les autres utilisations du crédit pour éventualités qui ont été faites afin de fournir des autorisations particulières, comme pour des prêts.

Utilisation historique du crédit pour éventualités

Le crédit pour éventualités du gouvernement a toujours été établi à un niveau équivalent à approximativement un pour cent du budgétaire du Budget des dépenses principal approuvé. Bien que les déboursés réels aux fins de la paye et à d'autres fins que la paye aient varié considérablement au fil des années, le niveau de un pour cent a généralement été suffisant pour répondre à tous les besoins.

L'annexe A présente le niveau du financement des éventualités depuis 1974-1975 et son rapport avec le budgétaire du Budget des dépenses principal approuvé. Elle présente également le financement total des éventualités fourni aux fins de la paye chaque année, le financement fourni à des fins autres que la paye et le budget des dépenses supplémentaire approuvé pour chaque année.

Étant donné que le recours au crédit pour éventualités à des fins autres que la paye se fait surtout en prévision du budget des dépenses supplémentaire, on pourrait s'attendre à constater un rapport direct entre cette utilisation des fonds et le niveau du budget des dépenses supplémentaire approuvé. Les données figurant à l'annexe A démontrent clairement qu'il n'y a aucun rapport logique entre ces deux facteurs et il n'y a pas non plus de tendance à une utilisation accrue ou moindre des fonds pour éventualités en prévision du budget des dépenses supplémentaire.

Pratiques dans les autres administrations

À titre de comparaison, on a examiné le fonctionnement des autres administrations dotées d'une forme de gouvernement parlementaire afin de découvrir d'autres mécanismes permettant de faire face aux besoins en fait de dépenses imprévues et, le cas échéant, de dégager d'autres éléments de ces systèmes qui pourraient être adoptés comme moyen d'améliorer le processus fédéral canadien.

Le système britannique

Le processus et le système britanniques concernant le financement des éventualités sont sensiblement différents de ceux en usage au Canada. Comme nous l'avons signalé plus tôt, le système canadien s'en remet au crédit pour des éventualités qui renferme des affectations annuelles d'approximativement un pour cent des prévisions budgétaires approuvées. En vertu du système britannique, l'autorisation législative a été accordée d'établir un fonds pour éventualités à un niveau représentant deux pour cent du budget total des années précédentes. À titre de comparaison, le budget des dépenses principal du Canada s'établissait à quelque 119 milliards de dollars en 1988-1989. Cependant, sur ce montant, les crédits budgétaires approuvés représentaient seulement 40,1 milliards de dollars. Le niveau du crédit pour éventualités s'élevait à 360 millions de dollars, soit légèrement moins de un pour cent des crédits approuvés. Si nous suivions l'usage britannique, le crédit pour éventualités aurait été fixé à deux pour cent du budget des années précédentes, soit un peu plus de 2 milliards de dollars. De toute évidence, le cadre autorisé pour l'utilisation du financement des éventualités au Canada est sensiblement plus limité qu'en vertu du système britannique.

Il y a cependant un certain nombre de restrictions qui, de par la loi ou de par la tradition, se sont manifestées en vertu du système britannique et qui n'ont pas été adoptées au Canada. Ce sont notamment les suivantes:

- 1) On ne permet aucune imputation finale au fonds pour éventualités. Tout le financement issu de cette source doit être imputé sur les crédits ultérieurs en fonction du budget des dépenses supplémentaire de l'année en question ou du budget principal de l'année suivante. Cela signifie que le fonds pour éventualités britannique n'a pas d'application relative à la paye comme au Canada. En pratique, le système canadien en ce qui a trait aux besoins autres que ceux relatifs à la paye est essentiellement semblable au système britannique.

- 2) En vertu du système britannique, le financement des éventualités n'est pas normalement fourni pour les nouveaux services ou programmes, sauf s'il est annoncé expressément à la Chambre que le gouvernement se propose de financer un tel programme au moyen du fonds pour éventualités.

Cependant, étant donné l'ampleur du fonds britannique, il serait tout à fait possible pour le gouvernement de mettre sur pied et d'entreprendre un nouveau projet important représentant jusqu'à deux pour cent des dépenses totales au moyen du fonds pour éventualités. En conséquence, il semblerait opportun qu'une telle annonce soit faite avant l'instauration d'un nouveau service.

L'expérience du Canada est très différente, en ce sens que le gouvernement canadien est soumis à deux contraintes importantes qui ne s'appliquent pas dans le cas du fonds pour éventualités britannique:

a) L'ampleur du crédit pour éventualités est limitée à un pour cent des crédits budgétaires approuvés, soit à approximativement zéro virgule trois pour cent des dépenses totales. En conséquence, toutes proportions gardées, le fonds canadien représente moins du un sixième de l'ampleur du fonds britannique. C'est donc dire que les possibilités de financer de nouveaux projets importants sont limitées.

b) En ce qui concerne les nouveaux programmes, le libellé du crédit pour éventualités (c.-à-d. celui concernant les diverses menues dépenses imprévues) interdit expressément l'utilisation du crédit pour financer les nouveaux projets importants. Même s'il y a une certaine latitude quant à l'interprétation de ce qui représente diverses menues dépenses imprévues, le libellé et l'ampleur du crédit servent à limiter la latitude du gouvernement en ce domaine.

3) En vertu du système britannique, dans tous les cas où une avance a été accordée au moyen du fonds, une note de renvoi en ce sens est inscrite dans le budget principal ultérieur. Il s'agit de toute évidence d'une application beaucoup plus large du système utilisé au Canada, selon lequel le Parlement est seulement informé des cas où le crédit pour éventualités a été utilisé pour autoriser le paiement de subventions.

Bien qu'il soit possible d'élargir le système de manière à faire part, au moyen de notes de renvoi, de tous les cas où une avance de fonds sur le crédit 5 a été accordée, le nombre de petits postes représentant de simples besoins de trésorerie n'ayant aucune incidence sur les politiques serait extrêmement prohibitif et amoindrirait l'importance de ces notes de renvoi.

4) Le système canadien exige que, conformément au libellé du crédit, toutes les avances imputées au crédit pour éventualités soient soumises à l'approbation du Conseil du Trésor. En conséquence, en vertu de ce système, les ministres du Conseil du Trésor doivent s'assurer que les exigences législatives et les principes de fonctionnement sont respectés avant d'accorder le

financement. Selon le système britannique, la plupart des pouvoirs décisionnels concernant le financement des éventualités sont délégués aux fonctionnaires, avec peu ou pas d'intervention des ministres. En soi, cette extension de délégation de pouvoir semble justifier les exigences plus détaillées concernant la communication de renseignements au Parlement.

Système de l'Ontario

La province de l'Ontario a instauré un système en vertu duquel on peut établir un règlement du Conseil de gestion (RCG) pour autoriser l'augmentation d'un crédit déjà approuvé. Le crédit pour éventualités du CT répond aux mêmes besoins, c'est-à-dire "compléter d'autres crédits", sauf qu'en vertu du RCG, la somme totale pouvant être autorisée n'est pas limitée. On recourt aux RCG lorsque le montant d'un crédit n'est pas suffisant et que d'autres sommes sont nécessaires pour protéger l'intérêt public. Conformément à l'article 5 de la Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement, le Conseil de gestion a les pouvoirs d'émettre un RCG sans qu'il y ait vote à l'assemblée législative.

Le RCG suppose un transfert considérable des attributions du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. En pratique, ces règlements ne sont utilisés que si les augmentations de dépenses sont importantes (habituellement supérieures à 1 million de dollars) et dépassent largement le montant initialement prévu dans les documents budgétaires. Ces postes sont inscrits au budget des dépenses supplémentaire ordinaire.

Les RCG servent à financer les dépenses liées à la paye, quel qu'en soit le montant. Outre les RCG, on peut exiger des autorisations de dépenses moyennant des mandats spéciaux. Ces mandats sont en fait des décrets qui autorisent les dépenses de l'année courante lorsqu'il y a un besoin urgent de crédits et que l'assemblée ne siège pas. En vertu de l'article 4 de la Loi, c'est le Conseil de gestion qui peut recommander l'émission de mandats spéciaux. Ces mandats diffèrent des RCG, en ce que les premiers servent à "créer" des crédits de dépenses, alors que les seconds servent à autoriser toute augmentation des crédits déjà approuvés. Les mandats spéciaux s'apparentent donc davantage aux dispositions spéciales de la LGFP régissant le mandat du gouverneur général, alors que les RCG se rapprochent plus particulièrement du crédit 5 du CT.

Résumé et conclusions

Le libellé actuel du crédit pour éventualités du gouvernement fournit à celui-ci une grande marge de manoeuvre pour accorder le financement non seulement aux fins des déficits de la paye mais également pour faire face aux dépenses imprévues et pour fournir des autorisations de paiement particulières. Cependant, les principes qui régissent le fonctionnement du crédit (voir l'annexe B) limitent le recours à l'autorisation accordée et garantissent qu'il existe un niveau pertinent de contrôle.

parlementaire. L'examen des pratiques qui ont cours dans deux autres administrations a révélé des méthodes d'approche très différentes au sujet de la marge de manoeuvre financière, méthodes qui, dans l'ensemble, répondaient aux besoins de ces administrations. Les deux systèmes comportent une plus grande délégation de pouvoirs au personnel de direction.

L'examen a aussi révélé que le crédit pour éventualités sert essentiellement à deux choses: répondre aux besoins financiers et fournir l'autorisation de paiement voulue. L'autorisation la plus souvent demandée porte sur le paiement de subventions. En pareils cas, le Parlement est informé, au moyen d'un renvoi dans le budget des dépenses supplémentaire pertinent, que le crédit pour éventualités a été utilisé aux fins de l'approbation du paiement. Cette façon de procéder pourrait s'étendre à d'autres autorisations fournies au moyen du crédit pour éventualités.

EXAMEN RÉTROSPECTIF DU FONDS POUR ÉVENTUALITÉS
(en milliers de dollars)

Année	Budgétaire du budget des dépenses principal approuvé	Niveau du crédit 5	Crédit 5 en % du budget des dépenses principal	Affectations au crédit 5			Total ²	Budget des dépenses supplémentaire total approuvé	Affectations à des fins autres que la paye en % du budget des dépenses supplémentaire
				Dépenses liées à la paye	Dépenses autres que celles liées à la paye ¹				
1987-88	37,826,901	360,000	0.95	84,173	508,837		593,011	4,687,900	10.9
1986-87	37,470,047	350,000	0.93	197,568	264,486		462,054	1,367,282	19.3
1985-86	36,918,917	340,000	0.92	11,429	531,441		542,870	1,542,143	34.5
1984-85	36,830,057	315,000	0.85	27,552	527,596		555,117	3,666,902	14.4
1983-84	32,548,670	315,000	0.97	13,370	499,194		512,564	4,342,180	11.5
1982-83	30,231,182	315,000	1.04	63,511	435,204		498,715	2,714,572	16.0
1981-82	28,497,005	280,000	0.98	167,877	275,839		443,716	3,888,300	7.1
1980-81	24,309,923	200,000	0.82	140,100	220,722		360,822	2,147,077	10.3
1979-80	20,382,489	200,000	0.98	-	150,250		150,250	1,339,460	11.2
1978-79	19,875,760	200,000	1.00	17,905	356,820		374,725	609,123	58.6
1977-78	18,211,130	180,000	0.98	47,572	203,805		251,377	1,708,461	11.9
1976-77	16,570,453	140,000	0.84	41,169	177,932		219,101	935,164	19.0
1975-76	14,335,293	120,000	0.83	98,361	155,607		253,968	1,410,245	11.0
1974-75	10,478,397	90,000	0.86	94,743	87,339		182,082	3,116,859	2.8

¹Les avances prélevées sur le crédit 5 du CI pour les dépenses autres que celles liées à la paye sont habituellement remboursées après l'approbation du budget des dépenses supplémentaire.

²Les totaux ne peuvent excéder le niveau du crédit pour éventualités en raison du remboursement de la réutilisation des fonds décrits en 1) ci-dessus.

³Comprend un montant supplémentaire de \$60M du budget supplémentaire (C).

⁴Crédit complet non accordé: \$150M en crédits provisoires.

ANNEXE B

Principes de fonctionnement régissant l'utilisation
du crédit pour éventualités du gouvernement

Principe général

- 1) Comme l'autorisation des paiements sur le fonds des éventualités est contenue dans le libellé du crédit, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce libellé (c.-à-d. qu'au besoin, ils pourraient être des imputations permanentes au crédit).

Principes particuliers

- 2) Virements aux fins de la paye

Le financement du crédit pour éventualités sera assuré afin de faire face aux déficits de paye seulement lorsque les besoins ne sont pas attribuables à des changements dans l'ampleur du programme ou à des augmentations du nombre d'employés au-delà des niveaux communiqués au Parlement.

- 3) Diverses menues dépenses imprévues

En règle générale, on n'apportera pas de modifications permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits de paye ou les primes accordées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits dans le budget des dépenses supplémentaire suivant et être remboursées lorsque la loi de crédits y afférente est adoptée.

- 4) Avances de trésorerie

Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de trésorerie légitime devant être comblé avant l'approbation du budget des dépenses supplémentaire.

- 5) Autorisations

Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du budget des dépenses supplémentaire et si l'autorisation du Parlement est accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être fourni pour accorder cette autorisation.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J.A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J.A. Macdonald, Contrôleur général du Canada.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Thursday, May 4, 1989

Le jeudi 4 mai 1989

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1990

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Balfour	(or Frith)
Bolduc	Marsden
Bosa	*Murray
Cogger	(or Doody)
Cools	Simard
Davey	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Balfour	(ou Frith)
Bolduc	Marsden
Bosa	*Murray
Cogger	(ou Doody)
Cools	Simard
Davey	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of May 2, 1989:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator David:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1990, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Revolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 2 mai 1989:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur David,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 4, 1989

(3)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Bolduc, Bosa, Cools, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1989 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Mr. Darling responded to questions asked of the Treasury Board at the previous meeting of the Committee, following which Mr. Veilleux and Mr. Darling answered questions of Committee members.

The Honourable Senator Bosa moved that the bulletin dated January 1989 entitled *Information*, from the Canadian Centre for Management Development be appended to this day's proceedings.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 12:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 4 mai 1989

(3)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Bolduc, Bosa, Cools, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, Directeur de recherches.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Coseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du bureau du Contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, Contrôleur général du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, le Comité poursuit l'examen des dépenses proposées dans le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1990.

M. Darling répond aux questions adressées au Conseil du Trésor lors de la réunion précédente et ensuite, M. Veilleux et M. Darling répondent aux questions des membres du Comité.

L'honorable sénateur Bosa propose que le numéro de janvier 1989 du bulletin d'*Information* publié par le Centre canadien de gestion, figure en appendice aux délibérations de ce jour.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 4, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: Il s'agit de la deuxième réunion du comité des finances nationales pour l'étude du Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

Nous avons le plaisir d'avoir parmi nous...from the Treasury Board, we have Mr. Gérard Veilleux, Secretary and Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch. From the office of the Comptroller General of Canada, Mr. J.A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Monsieur Veilleux, je crois comprendre que vous avez les réponses à certaines questions qui ont été posées lors de notre session d'hier soir.

M. Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. On a en effet des détails sur certaines questions spécifiques qui ont été soulevées à la session d'hier soir. Avec votre permission, je demanderais à mon collègue monsieur Allan Darling de vous fournir les réponses.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators had asked a number of specific questions and I would just like to provide you with the information we have relating to those questions. The first question was the loss of a painting and the purchase of a painting by the National Archives. The facts relating to that case are that the National Archives had loaned a painting called "Habitant Driving a Sleigh" by Krieghoff to the McCord Museum and that painting was stolen. The insurance paid for the loss of the painting but the insurance was paid to the Consolidated Revenue Fund. The National Archives have replaced the painting with two other purchases, but in order to draw the funds back from the Consolidated Revenue Fund, we had to put an item in the Estimates.

The Chairman: Are there any comments?

Senator Bosa: I have a question about the insurance. Was the insurance taken out by the McCord Museum or by somebody else?

Mr. Darling: I would assume the museum was required to have an insurance policy on the painting while it was on loan.

Senator Bosa: With loss payable to whom?

Mr. Darling: To the Receiver General of Canada.

Senator Bosa: Not to the museum itself?

Mr. Darling: I do not know the details of the transaction, but even if the funds were paid to the museum, it would have

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 mai 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*Président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: This is the second meeting of the National Finance Committee for the purpose of examining the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

I am happy to welcome here today... Du Conseil du Trésor, M. Gérard Veilleux, secrétaire, et M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes. Du Bureau du Contrôleur général du Canada, nous recevons M. J. A. Macdonald, Contrôleur général du Canada.

Mr. Veilleux, I believe you have the answers to certain questions raised at last night's meeting.

Mr. Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. I do indeed have answers to some specific questions raised last night. With your permission, I would ask my colleague, Mr. Allan Darling, to give you those answers.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. D'honorables sénateurs ayant posé un certain nombre de questions spécifiques, j'aimerais fournir les renseignements dont nous disposons pour y répondre. La première question avait trait à la perte d'un tableau et à l'achat effectué par les Archives nationales pour le remplacer. Le fait est que les Archives nationales avaient prêté au Musée McCord de Krieghoff, intitulé *Habitant en traîneau*, et que ce tableau a été volé. La compagnie d'assurance a versé une indemnité pour la perte du tableau, mais elle l'a versée au Trésor. Les Archives nationales ont remplacé le tableau perdu en faisant l'acquisition de deux autres tableaux. Cependant, pour retirer des fonds du Trésor, il nous fallait inscrire un poste au Budget des dépenses.

Le président: Y a-t-il des commentaires?

Le sénateur Bosa: J'ai une question au sujet de l'assurance. La police d'assurance a-t-elle été souscrite par le Musée McCord ou quelqu'un d'autre?

M. Darling: Je suppose que le musée était tenu de souscrire une police d'assurance relativement à ce tableau qu'on lui avait prêté.

Le sénateur Bosa: Qui était le bénéficiaire de cette police d'assurance?

M. Darling: Le Receveur général du Canada.

Le sénateur Bosa: Pas le musée lui-même?

M. Darling: Je ne connais pas les détails de l'affaire, mais, même si l'indemnité avait été versée au musée, celui-ci aurait

[Text]

to reimburse the Crown for the loss of the painting, and that is what has happened.

Senator Bosa: It is unusual to take out an insurance policy when the proceeds in the event of a loss would be payable to a third party, because then we have to go through this rigmarole to retrieve the funds. It does not make much sense.

Mr. Darling: It is not a case of recovering the funds. Rather, when funds are received by the Crown, they are paid into the Consolidated Revenue Fund and it requires a specific authorization of Parliament to draw any money from that fund. In other words, we could not take the insurance proceeds and go out and buy two paintings directly. That is against the rules that have been established by Parliament for the operation of the Consolidated Revenue Fund.

Senator Cools: You are saying that there was one painting which was stolen and it was replaced with two?

Mr. Darling: Two of equal value.

Senator Cools: I do not know very much about the phenomenon of lending out paintings that are valuable and insuring them, but was the process that was followed routine?

Mr. Darling: I do not know all the details of the process. I could inquire into that but I have no reason to believe that it was not within the established policies with respect to loans. The National Gallery, for example, is continuously sending paintings from its collection out on exhibit across the country and would require that they be insured during the period they are not in the possession of the gallery.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Darling, would you proceed with the other answers.

Mr. Darling: The second question related to a publication by the Department of Energy, Mines and Resources, entitled *Energy-The Power of Canada, l'Horizon Canadien*

The commitments and the expenditures for this publication, which was financed by the Department of Energy, Mines and Resources, were entered into prior to December, 1988, and the source of funds used to make the payments was the department's appropriation out of its regular administration vote that had been approved by Parliament with respect to the supply period for the Main Estimates in 1988-89. Warrants had not been used to make any payments associated with that particular publication.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Just to get this out of the way, what was the date of the payment?

Mr. Darling: I do not have the information on the date, but I can get that for you, senator. The information the department gave us was that the costs were entered into before—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I can well understand that. I want to know the date of the payment.

Mr. Darling: We will get that information for you.

The third question raised last evening was whether the Department of Finance had entered into any private sector

[Traduction]

dû rembourser la Couronne pour la perte du tableau, et c'est bien ce qui s'est passé.

Le sénateur Bosa: Il est inhabituel de souscrire une police d'assurance aux termes de laquelle, en cas de perte, la somme assurée est versée à une tierce partie, car il faut alors faire toute cette comédie pour retirer les fonds. Ce n'est pas très sensé.

M. Darling: Il ne s'agit pas de récupérer les fonds. Le fait est plutôt que, quand la Couronne reçoit les fonds, ils sont versés au Trésor et qu'il faut une autorisation spéciale du Parlement pour retirer des fonds du Trésor. Autrement dit, nous ne pourrions pas prendre l'argent de l'assurance pour aller directement acheter deux autres tableaux. Les règles établies par le Parlement relativement au fonctionnement du Trésor l'interdisent.

Le sénateur Cools: Vous dites qu'on a volé un tableau, et que celui-ci a été remplacé par deux autres?

M. Darling: De même valeur.

Le sénateur Cools: Je ne m'y connais pas très bien ni en prêts ni en assurances de tableaux précieux, mais a-t-on respecté la procédure habituelle?

M. Darling: Je ne suis pas au courant de tous les détails de l'affaire. Je pourrais m'informer, mais je n'ai aucune raison de penser qu'on n'aurait pas respecté les directives établies en matière de prêts. Au Musée des Beaux-Arts du Canada, par exemple, il est courant d'expédier, pour des expositions qui ont lieu dans tout le pays, des tableaux qui proviennent de la collection du musée et qu'il faut assurer pour la période pendant laquelle celui-ci n'en a pas la garde.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Darling, voulez-vous passer aux autres réponses.

M. Darling: La deuxième question avait trait à une publication du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources intitulée *Energy—The Power of Canada, Horizon canadien*.

Les engagements et les dépenses relatives à cette publication, qui était financée par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, sont antérieurs à décembre 1988, et pour effectuer les paiements on s'est servi du crédit administratif ordinaire du Ministère qui avait été approuvé par le Parlement pour la période couverte par le Budget des dépenses de 1988-1989. On n'a pas utilisé de mandat pour faire le moindre paiement relatif à cette publication.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Simple précision, à quelle date a été effectué le paiement?

M. Darling: Je ne le sais pas, mais je peux le demander pour vous, sénateur. D'après ce que nous a fait savoir le Ministère, les dépenses ont été engagées avant—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je le sais. Je veux savoir la date du paiement.

M. Darling: Nous vous obtiendrons ce renseignement.

La troisième question qu'on a soulevée l'autre soir visait à savoir si le ministère des Finances avait conclu avec le secteur

[Text]

contracts for security arrangements relating to the budget documents. The answer is no. The security arrangements were carried out under the control of bonded carriers, with the documents accompanied at all times by public servants. When the documents were distributed outside the National Capital Region, those officials were met at the destination point off the aircraft by representatives of either the National Defence Department or the RCMP, who escorted them and the documents to a safe location. There were no private security contracts with respect to those documents.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you are saying that there were bonded carriers—

Mr. Darling: Who did the physical transportation?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes—but at all times the documents were under the surveillance of employees of the Crown?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that was under ministerial responsibility. That is quite interesting. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Darling: Senators also asked a question about the establishment of the Canadian Heraldic Authority, which was another item referred to in the warrant documents.

The background to this covers a long period of time. Perhaps I could be brief by saying that the responsibility for heraldic activities and authorities is vested in the Crown and had been executed by the Crown through the institutions established in the United Kingdom.

In 1986 the Heraldic Society of Canada made representations to the government that this activity with respect to Canada should be carried out by an office established in Canada, and on March 21, 1988 the government announced, with the consent of Her Majesty, that henceforth the authority for heraldic work relating to Canadian requirements would be carried out in Canada under the auspices of Government House.

The letters patent transferring this power to grant arms from Her Majesty was transferred to Her Excellency the Governor General and presented to Her Excellency by His Royal Highness, Prince Edward, in a proclamation ceremony on June 4, 1988. Subsequent to that ceremony the Treasury Board, in September 1988, authorized Government House to proceed with the creation of the necessary establishment in order to carry out those responsibilities. That particular requirement had been included in Supplementary Estimates (B), which the house and the Senate had not had an opportunity to review, and because the authority had been granted by the Treasury Board pursuant to a decision of the government to proceed with implementation, we have included in the warrant for the period from January to March the disbursement requirements of that particular activity.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And there is a continuing financial requirement which is dealt with by the Main Estimates for 1989-90; is that correct?

[Traduction]

privé des ententes relatives à la sécurité des documents budgétaires. La réponse, c'est non. Les mesures de sécurité ont été confiées à des transporteurs cautionnés, et les fonctionnaires concernés n'ont pas quitté les documents un seul instant. Quand on a distribué les documents à l'extérieur de la région de la capitale nationale, ces fonctionnaires ont rencontré, à leur descente d'avion, au point de destination, des représentants du ministère de la Défense nationale ou de la GRC, qui les ont escortés eux et les documents jusqu'en lieu sûr. On n'a conclu avec le secteur privé aucun contrat relatif à la sécurité de ces documents.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites donc avoir fait affaire avec des transporteurs cautionnés—

M. Darling: Qui se sont chargés du transport en tant que tel.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui—et, en tout temps, les documents étaient sous la surveillance d'employés de l'État?

M. Darling: C'est juste.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et tout cela s'est fait sous la responsabilité ministérielle. C'est très intéressant. Merci, monsieur le président.

M. Darling: Les sénateurs ont aussi posé une question sur la création de l'Autorité héraldique du Canada, autre article mentionné dans les mandats.

Cette affaire recouvre une longue période. Je pourrais peut-être simplement dire que la responsabilité des activités et des autorités héraldiques appartient à la Couronne et que celle-là l'assume par le biais des institutions établies au Royaume-Uni.

En 1986, la Société héraldique du Canada a fait des représentations au gouvernement dans le but de l'informer que l'activité héraldique concernant le Canada devait être confiée à un bureau établi au Canada, et, le 21 mars 1988, le gouvernement a annoncé, avec le consentement de Sa Majesté, que dorénavant la responsabilité du travail héraldique concernant le Canada serait assumée au Canada sous les auspices du Bureau du Gouverneur général.

Les lettres patentes par lesquelles a été transféré à Son Excellence le Gouverneur général le pouvoir de remettre des armoiries de Sa Majesté ont été présentées à Son Excellence par Son Altesse le prince Edward au cours d'une cérémonie de proclamation le 4 juin 1988. Après cette cérémonie, le Conseil du Trésor a, en septembre 1988, autorisé le Bureau du Gouverneur général à procéder à la création de l'établissement nécessaire à l'exercice de cette responsabilité. Cette demande particulière est incluse dans le Budget supplémentaire B, que la Chambre et le Sénat n'ont pas eu l'occasion d'examiner, et, parce que l'autorisation avait été accordée par le Conseil du Trésor conformément à une décision du gouvernement de donner suite à la création de la société, nous avons inclus dans le mandat correspondant à la période de janvier à mars les décaissements nécessaires pour cette activité donnée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et il existe un besoin financier continu auquel on répond au moyen du Budget des dépenses de 1989-1990, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that will be dealt with in any interim supply bill that comes forward.

Mr. Darling: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Could you tell us a little about what officers are involved and what kinds of salaries will be paid to them? Is there a president?

Mr. Darling: I have the details in the briefing books. We can take that as notice for the moment while the officials dig out the information.

Could I go on to the next item that had been raised by senators, namely, the question of the contract to review the landscaping at the Prime Minister's residence entered into by the National Capital Commission?

This particular contract was entered into in October, 1988 and is a normal charge against the administrative expenses of the National Capital Commission. The work against the contract proceeded in the spring of this year, and as work progresses there will be interim payments to be made against the contract. I am advised that no payment has been made in the 1989-90 fiscal year against that contract.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It would be reasonable to conclude that the government is asking Parliament now—or will be asking Parliament in the interim supply bill—to pay for that work which the Prime Minister has spoken of in such a derogatory manner.

Mr. Darling: The government would be asking for funds because a contract has been entered into. That is my understanding.

That concludes the specific questions. There was a general question with respect to the Canadian Centre for Management Development which is somewhat more complex. We would like to respond to that in written form.

Le président: Hier soir, le sénateur Kirby a posé des questions concernant le Centre canadien de gestion. Il vous a demandé une réponse écrite. Je suppose que la réponse n'est pas prête.

Pour aider la personne qui va préparer la réponse à cette question, je voudrais vous faire part de deux lettres: une lettre de monsieur Don Mazankowski, vice premier ministre, en date du 20 février 1989 et qui m'est adressée:

Cher sénateur Leblanc,

Je veux vous renseigner sur les réalisations des derniers mois concernant le Centre canadien de gestion (CCG).

Dans le bulletin d'information ci-joint . . .

Alors c'est le volume II, que vous connaissez sûrement:

Dans le bulletin d'information ci-joint décrivant ses principales activités, vous constaterez que beaucoup de choses ont été accomplies.

Ainsi, au cours des six derniers mois, monsieur John L. Manion, directeur du Centre de gestion, a consulté des universitaires et des représentants du secteur privé et

[Traduction]

M. Darling: C'est juste.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il en sera question dans l'un ou l'autre des projets de loi de crédits provisoires qui sera présenté.

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourriez-vous nous dire quels fonctionnaires soit concernés et quel traitement leur sera versé? Est-ce un président?

M. Darling: J'ai les détails dans les manuels d'information. Nous pouvons en prendre note pour l'instant, pendant que les responsables cherchent le renseignement voulu.

Puis-je passer à l'autre question qu'ont posée des sénateurs, celle du contrat d'aménagement paysager de la résidence du Premier ministre conclu par la Commission de la capitale nationale?

Ce contrat a été conclu en octobre 1988 et émerge normalement au budget des dépenses administratives de la Commission de la capitale nationale. Le travail décrit dans le contrat a commencé au printemps de cette année, et, au fil des travaux, on effectuera les paiements prévus au contrat. On m'informe qu'aucun paiement n'a été effectué au cours de l'exercice 1989-1990 relativement à ce contrat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il serait raisonnable de conclure que le gouvernement demande au Parlement maintenant—ou qu'il lui demandera dans le projet de loi de crédits provisoires—de payer pour ce travaux dont le Premier ministre a parlé de façon si peu flatteuse.

M. Darling: Le gouvernement demanderait des fonds parce qu'un contrat a été conclu. C'est ce que je comprends.

Voilà pour les questions spécifiques. Une question générale, un peu plus complexe, avait trait au Centre canadien de gestion. Nous aimerions y répondre par écrit.

The Chairman: Yesterday evening, Senator Kirby asked some questions about the Canadian Centre for Management Development. He asked you to provide him with an answer in written form. I gather that this answer is not yet available.

To help the person who will be preparing the answer to this question, I would like to read to you two letters. The first, addressed to me and dated February 20, 1989, is from Deputy Prime Minister Don Mazankowski and reads as follows:

Dear Senator Leblanc:

I am writing to bring you up to date on the activities of the Canadian Centre for Management Development during the past several months.

In the enclosed information circular . . .

That's Volume I.1, as you undoubtedly know:

In the enclosed information circular describing the Centre's main activities, you will note that a great deal has been accomplished.

Over the past six months, the Principal of the Centre, Mr. John L. Manion, has consulted with universities and with private sector and other government representatives.

[Text]

d'autres gouvernements. L'intérêt manifesté et l'appui donné au Centre dans le cadre de ces consultations ont été des plus encourageants.

Je serai très heureux de recevoir vos commentaires à l'égard du Centre de gestion et continuerai de vous tenir au courant de son évolution.

Veuillez agréer, cher sénateur Leblanc, mes salutations distinguées.

Évidemment, ceci fait suite à l'étude du projet de loi C-148 par notre comité. Au premier paragraphe du Volume I.1., Information, on parle du cadre législatif.

Je voudrais également lire la réponse en date du 9 mars 1989, que j'ai faite à l'honorable Don Mazankowski, vice premier ministre, Chambre des communes.

Monsieur le ministre,

J'ai bien reçu votre lettre du 20 février 1989 au sujet des activités du Centre canadien de gestion (CCG).

Vous vous souviendrez qu'au moment de la dissolution de la 33e législature, le Comité sénatorial des finances nationales était saisi du projet de loi établissant le Centre. Je présidais alors le comité et je me souviens très bien des audiences que nous avons tenues. Certes, je ne peux parler qu'en mon nom personnel, mais je peux vous dire que bien des questions ont été soulevées au sujet de l'organisation du futur Centre.

La plupart d'entre elles concernaient la responsabilité en matière d'utilisation des fonds publics. Des sénateurs s'inquiétaient du fait que le directeur du Centre n'ait pas à rendre compte à quiconque de ses activités, à la fois en ce qui concerne l'utilisation des fonds et le programme des activités. D'autres ont noté que le comité consultatif ne semblait avoir ni responsabilités ni pouvoirs réels. D'autres enfin ont comparé le Centre à une petite université spécialisée en soulignant qu'en pareil cas, la direction est généralement comptable devant un conseil d'administration pour ce qui est de l'utilisation des fonds et d'un sénat pour les programmes d'enseignement. Le futur Centre ne comportera pas d'organes de contrôle semblables. D'autres ont dit que le Centre serait une sorte de société d'État, sans ministre ni conseil d'administration.

Nous nous sommes également demandé s'il convenait que le comité consultatif soit présidé par le greffier du Conseil privé. Des sénateurs ont exprimé l'avis que d'autres hauts fonctionnaires, le secrétaire du Conseil du Trésor par exemple, seraient mieux placés pour comprendre les besoins d'un établissement de formation comme doit être le Centre.

Quelles que soient les préoccupations exprimées, tous les sénateurs semblaient d'accord sur un point: le projet était valable. Certains se sont demandé pourtant s'il était nécessaire d'adopter un projet de loi, et pourquoi les activités du nouveau Centre ne pourraient pas relever d'une loi déjà en vigueur.

[Traduction]

The interest shown and the support given to the Centre during the consultation process was most encouraging.

I would be very pleased to hear your comments about the Management Centre and I will continue to keep you informed about its activities.

Yours truly,

Of course, this was after our Committee had examined Bill C-148. Paragraph one, Volume I.1 of the information package mentions the legislative framework.

I would also like to read to you my letter dated March 9, 1989, in response to that of Deputy Prime Minister Don Mazankowski.

Dear Sir:

I have received your letter of February 20, 1989 concerning the activities of the Canadian Centre for Management Development.

You will remember that when the Thirty-third Parliament was dissolved, the Senate Committee on National Finance was in the process of examining the legislation providing for the establishment of the Centre. I was chairing the Committee at the time and I remember very well the hearings we conducted. Of course, I can only speak for myself, but I will say that many questions were raised about the organization of the new Centre.

Most of the questions dealt with accountability regarding the use of public funds. Some senators were concerned that the Principal of the Centre did not have to account to anyone for his actions in so far as both the use of public funds and the program of activities are concerned. Others noted that the Advisory Council seemed to have no responsibilities or real powers. Lastly, some compared the Centre to a small specialized university, pointing out that in such instances, the administration must usually account for its use of funds to a board of directors and to a senate for instructional programs. The new Centre will not have any governing bodies of this kind. Still others reflected that the Centre would be a kind of Crown corporation without a minister or board of directors.

We also wondered whether it was appropriate for the Advisory Council to be chaired by the Clerk of the Privy Council. Some senators were of the opinion that certain other senior officials, the Secretary of the Treasury Board for one, would be in a better position to appreciate the needs of a training facility such as the Centre.

Regardless of the concerns raised, all of the senators seemed to agree on one thing, namely that the project was a worthwhile undertaking. Some questioned the need to pass new legislation and wondered if perhaps the new Centre could not come under the purview of existing legislation.

[Text]

En terminant, je vous rappelle que ce sont là quelques points de vue que j'ai retenus et que d'autres sénateurs membres du comité pourraient avoir des vues différentes. Je me suis donc permis d'envoyer une copie de votre lettre et de ma réponse à mes collègues.

Par «mes collègues», je veux dire les sénateurs qui étaient membres anciennement du comité des finances nationales. Il y a certains nouveaux membres maintenant qui ne sont pas au courant de ce qui s'est passé au point de vue du projet de loi C-148.

Je tiens à préciser que ces observations ont trait à l'ancien projet de loi. Je ne suis pas en mesure de vous dire quelles objections les sénateurs pourraient soulever à l'endroit de toute nouvelle mesure reprenant le projet de création du Centre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

J'ai pensé qu'il serait important de lire ces deux lettres avant que la réponse écrite soit composée et qu'elle nous parvienne. Sur la demande du sénateur Kirby j'ai lu ces deux lettres-là afin que tout le monde soit au courant des faits. Maintenant, je vous cède la parole monsieur Veilleux.

M. Veilleux: Je n'ai rien à ajouter pour l'instant, monsieur le président.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I still feel that if the government felt it was necessary to have a bill in order to establish the management centre last year, then why only a few months later has this been accomplished through the back door, avoiding some of the very important questions that were raised in the Senate in connection with the bill that had been presented at that time to establish this particular management centre?

Mr. Veilleux: I am not sure whether the decision has been made to proceed with the legislation. I know that the issue is under active consideration now. If so, a bill will follow.

What has been done through the Estimates is not unusual at all, Mr. Chairman. In fact, you will see in the blue book Estimates a new Department of Multiculturalism being established with legislation to follow. There is plenty of authority vested in the government to proceed that way, and it is not unusual. In fact, that has been done with most of the departments, such as the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office, and the new Department of Industry, Science and Technology is proceeding along those same lines. Legislation usually follows later.

Senator Bosa: But there is a difference, Mr. Chairman. There was in existence a Department of Multiculturalism within the Secretary of State. There was a Department of Industry, Science and Technology, but there was no management centre before. All of the ingredients that make up the management centre were dispersed through the universities and through the learning institutions throughout the country.

[Traduction]

These are just some of the views I retained. Other senators who also sat on the Committee might have different views. I have therefore taken the liberty of sending a copy of your letter and of my response to my colleagues.

By colleagues I mean the senators who were former members of the National Finance Committee. Some of the new members are not aware of our proceedings on Bill C-148.

These observations relate to the former bill. I am not in a position to say what objections the senators might have concerning any new legislative measure providing for the establishment of the Centre.

Yours truly,

I felt it was important to read these two letters before a written answer is prepared and submitted to us. At Senator Kirby's request, I have read these two letters to ensure that everyone is aware of the facts. You can now proceed, Mr. Veilleux.

Mr. Veilleux: I have nothing further to add at the moment, Mr. Chairman.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, si le gouvernement a jugé nécessaire de présenter l'an dernier un projet de loi créant le Centre de gestion, je me demande pourquoi quelques mois plus tard à peine on a donné suite au projet de façon détournée, évitant ainsi certaines des très importantes questions qui ont été soulevées au Sénat au sujet du projet de loi qui avait été présenté en vue de la création du Centre de gestion.

M. Veilleux: Je ne sais pas si on a décidé de présenter le projet de loi. Je sais que la question fait actuellement l'objet d'un examen attentif. Si une décision en ce sens est prise, un projet de loi suivra.

La ligne de conduite adoptée par le biais du Budget des dépenses n'est pas inhabituelle, monsieur le président. En fait, vous pouvez constater que le Budget des dépenses prévoit la création d'un nouveau ministère du Multiculturalisme, et qu'un projet de loi suivra. Le gouvernement a toute l'autorité voulue pour agir de la sorte et ce procédé n'est pas inhabituel. En fait, on a procédé ainsi pour la plupart des ministères, notamment l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest; et il en va de même pour le nouveau ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Un projet de loi suit habituellement plus tard.

Le sénateur Bosa: Mais il y a une différence, monsieur le président. Il existait déjà un ministère du Multiculturalisme au sein du Secrétariat d'État; il y avait un ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, mais il n'existait pas de Centre de gestion auparavant. Tous les éléments qui composent le Centre de gestion proviennent des universités et des établissements d'enseignement un peu partout au Canada.

[Text]

Mr. Veilleux: Mr. Chairman, firstly, the Department of Multiculturalism did not exist as a department; it was a branch of the Secretary of State, very much as the Touraine Centre is a branch in the Public Service Commission. So there is a very close, almost identical, analogy.

Le président: Honorables sénateurs, dans le document que j'ai mentionné tout à l'heure, intitulé «Information, Volume II, janvier 1989», publié par le Centre canadien de gestion, il est dit que suivant son programme législatif:

The government plans to reintroduce the bill in the new Parliament.

Alors je pense que l'on devrait peut-être imprimer ce document en annexe de nos délibérations d'aujourd'hui.

Sénateur Cools, je comprends que vous avez une question?

Senator Cools: You have just articulated what I was about to say; but in response to the witness, it is not the same situation. It is a situation where clearly a bill was before us. It had some measure of examination. It did not fare well in the period of time that it was examined, but, in addition to that, we had an indication that another bill was coming. So it is remarkably different. Perhaps Mr. Chairman, I have just reinforced what you said.

The Chairman: May I have a motion that the information package from the Canadian Centre for Management Development be appended to today's proceedings?

Senator Bosa: I so move.

Mr. Darling: I wonder if I might respond to Senator Stewart's question with respect to the staff of the Canadian Heraldic Authority. There are five staff members authorized: a project manager, a policy development officer, a registrar, who will develop the administrative systems and policies, a heraldic artist and a secretary clerk.

The work relating to research and design, for the most part, will be contracted out. The total budget for 1989-90 is \$270,000 for salaries and \$235,000 for professional services. That represents an average salary for the five people concerned of \$54,000. Obviously there are variations for each individual, and I would have to have the classification levels to know exactly the salary ranges.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Will the organization be comparable to the Colleges of Arms in London and Edinburgh?

Mr. Darling: My understanding is that that is exactly what is being established now. It is part of Government House.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): They will have special uniforms in that manner and glorious titles?

Mr. Darling: I have no knowledge of that, sir. I would have to ask the officials responsible for the program.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If we are doing it, we ought to do it in the traditional way.

[Traduction]

M. Veilleux: Monsieur le président, d'abord le ministère du Multiculturalisme n'existait pas en tant que ministère; il s'agissait d'une section du Secrétariat d'État, comme le Centre Touraine est une section de la Commission de la Fonction publique. La situation est donc presque identique.

The Chairman: Honourable Senators, in the information package that I mentioned a while ago entitled "Information, Volume II, January 1989", which was published by the Canadian Centre for Management Development, it is stated that following its legislative program:

The government plans to reintroduce the bill in the new Parliament.

I think this information package should be appended to today's proceedings.

Senator Cools, I believe you have a question?

Le sénateur Cools: Vous venez d'expliquer ce que j'allais moi-même dire, mais pour répondre au témoin la situation n'est pas la même. Il y avait bel et bien un projet de loi, dont nous avons entamé l'étude. Non seulement les choses ne se sont pas très bien passées pendant cette période, mais nous avons des indications selon lesquelles un autre projet de loi allait être déposé. La situation est donc très différente. Monsieur le président, j'ai peut-être tout simplement renchéri sur ce que vous aviez dit.

Le président: Quelqu'un peut-il présenter une motion portant que les documents d'information du Centre canadien de gestion soient annexés aux délibérations d'aujourd'hui?

Le sénateur Bosa: J'en fais la proposition.

M. Darling: Je pourrais peut-être répondre à la question du sénateur Stewart en ce qui concerne le personnel de l'Autorité héraldique du Canada. Il compte cinq membres autorisés: un directeur des projets, un agent chargé de l'élaboration des politiques, un registraire chargé de l'élaboration des systèmes administratifs et des politiques, un artiste en héraldique et un secrétaire.

La majeure partie des travaux concernant les recherches et la conception seront exécutés par sous-traitance. Le budget total pour 1989-1990 prévoit 270 000 \$ pour les salaires et 235 000 \$ pour les services professionnels. D'où un salaire moyen, pour les cinq membres du personnel, de 54 000 \$. Il y a évidemment des écarts d'une personne à l'autre et il me faudrait les niveaux de classification pour connaître les traitements exacts.

Le sénateur Stewart: Est-ce que l'organisation sera comparable à celle des *Colleges of Arms* de Londres et d'Edimbourg?

M. Darling: Je crois savoir que ce sera exactement la même chose. Ce service sera rattaché à la Résidence du gouverneur général.

Le sénateur Stewart: Ils auront des uniformes spéciaux et des titres glorieux?

M. Darling: Je n'en sais rien, monsieur. Il me faudra le demander aux fonctionnaires responsables du programme.

Le sénateur Stewart: Si nous le faisons, nous devrions le faire comme nous l'avons toujours fait.

[Text]

Mr. Chairman, I want to return to some of the examples at an appropriate time, not because of the examples themselves, but because of a general point. I wanted to ask if the Treasury Board is prepared to produce copies of the reports in which the relevant ministers reported that the particular requirements that have been dealt with here this morning were urgently required for the public good. Do you have copies of those reports?

You understand my question, Mr. Chairman. The situation is this: The act requires that for each particular payment made by the government the minister in question for that particular payment has to make a report saying that that particular report is urgently required for the public good. I am asking whether the Treasury Board can produce copies of the reports in which the relevant ministers reported that those particular requirements—the reference to the Heraldic Authority, for example, the reference to the paintings or the reference to the landscaping—were urgently required for the public good.

Mr. Veilleux: Mr. Chairman, I would like to take that question under advisement so that I can analyze the nature of these documents, which may vary. Some of them may be cabinet confidences; some of them may constitute part of an Order in Council. That is why I would like to analyze them and get back to the committee later.

Le président: Vous comprenez, monsieur Veilleux, que cela a été expliqué hier soir.

Alors c'est pour donner suite au témoignage d'hier et ainsi ajouter un élément additionnel expliquant que la demande vient réellement du ministre concerné.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to understand the reply, Mr. Chairman. Are we now being told that the report made in order to activate the use of Governor General's Special Warrants, a report made by a minister, might conceivably not be a public document?

Mr. Veilleux: I said I wanted to take that question under advisement, Mr. Chairman. I did not say "yes" and I did not say "no".

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But you are saying that conceivably it might not be a public document.

Mr. Veilleux: I simply do not know.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The requirement that there has to be a report is laid out in the statute.

Mr. Veilleux: I do not know the answer at this time; so if you will permit me, I will take this question under advisement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you aware that similar letters have been tabled in Parliament in the past?

Mr. Veilleux: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have not checked that?

Mr. Veilleux: No.

[Traduction]

Monsieur le président, j'aimerais revenir en temps opportun à certains des exemples cités, pas à cause des exemples eux-mêmes, mais pour faire valoir un point d'intérêt général. Je voulais demander au représentant du Conseil du Trésor si celui-ci était disposé à produire les rapports dans lesquels les ministres intéressés auraient attesté que les paiements dont nous parlons ici ce matin étaient urgents et nécessaires dans l'intérêt public. Avez-vous en main des exemplaires de ces rapports?

Vous comprenez ma question, n'est-ce pas, monsieur le président? La situation est la suivante: La loi exige qu'avant qu'un paiement soit effectué, le ministre responsable atteste dans un rapport au gouvernement que le rapport est urgent et nécessaire dans l'intérêt public. Je demande si le Conseil du Trésor peut produire des copies de rapports dans lesquels les ministres intéressés mentionnent que les paiements—je veux parler de l'Autorité héraldique, par exemple, des tableaux et des aménagements paysagers—sont urgents et nécessaires dans l'intérêt public.

M. Veilleux: Monsieur le président, j'aimerais prendre la question en délibéré et analyser les documents en question, qui ne sont peut-être pas toujours identiques. Parfois, ces déclarations sont inscrites dans des documents confidentiels du cabinet, d'autres, dans des décrets du conseil. Je préférerais donc y regarder de plus près, quitte à y revenir plus tard.

The Chairman: You understand, Mr. Veilleux, that that was explained last night.

It's merely a follow-up to yesterday's proceedings and provides some additional confirmation that the request did in fact come from the minister concerned.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais bien saisir la réponse, monsieur le président. Nous dit-on que le rapport visant à enclencher la procédure des mandats spéciaux du gouverneur général, le rapport rédigé par un ministre, pourrait, en pratique, n'être pas public?

M. Veilleux: J'ai dit que je m'informerai avant de répondre, monsieur le président. Je n'ai dit ni oui ni non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous avez dit qu'en pratique, il se pourrait que ce document ne soit pas public, n'est-ce pas?

M. Veilleux: Je ne le sais tout simplement pas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): L'exigence relative au rapport est inscrite dans la loi.

M. Veilleux: Je ne connais pas la réponse pour le moment. Je prendrai donc, comme je l'ai dit, la question en délibéré.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Savez-vous si des lettres similaires ont déjà été déposées au Parlement par le passé?

M. Veilleux: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): L'avez-vous vérifié?

M. Veilleux: Non.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is surprising.

Mr. Veilleux: If that is the case, I suppose we will follow the same practice as we have in the use of the current Governor General's warrants.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The minister could not adduce an example of that last night, so let us not try to repair that retrospectively.

Mr. Veilleux: I am sorry, senator, I do not understand that comment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to ask a question concerning the process; I want to go back to that. My purpose, Mr. Chairman, in asking this series of questions is to fix responsibility, particularly with regard to the Treasury Board, its role and its responsibility.

The minister told us last night in his prepared statement that there are three conditions. Then, in response to my question, these three conditions were laid out in something of a chronological order: the minister, then the Treasury Board and then the Governor in Council.

As I understand the evidence that was given last night, first the minister responsible in the case of a particular proposed payment would make a report that that payment was urgently required for the public good. I emphasize the word "urgently". It is not just that it is required but that it is urgently required—sufficiently urgently to activate this special procedure. Is that correct?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The first judgment of an urgent requirement is made by the minister in question. Then we come to the President of the Treasury Board. It would appear under the act that his involvement is minor because, if the special warrant is to issue, he is required only to report that there is no existing appropriation under which the payment might be made.

Mr. Veilleux: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then we come to the function of the Governor in Council, who receives these two reports. The Governor in Council takes cognizance of the fact that Parliament is not in session. Is that correct?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us go back, then, to the first step. In each case of a report from a minister it is the minister who makes the judgment that the particular payment is urgently required for the public good. He is not the one who, in a sense, knows officially that Parliament is going to be adjourned or prorogued—that responsibility is not assigned to him by the act. Is that correct?

Mr. Veilleux: Well, he is the one who makes the report.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But what does he report?

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est étonnant.

M. Veilleux: Si tel est le cas, je présume que nous suivrons la pratique habituellement prévue pour les mandats spéciaux du gouverneur général.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre n'a pu nous fournir un exemple, hier soir. Il ne faudrait donc pas essayer de rectifier le tir rétrospectivement.

M. Veilleux: Je regrette, sénateur, je ne sais pas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais poser une question concernant la procédure à suivre; j'aimerais revenir là-dessus. Mon but, monsieur le président, en posant cette série de questions est d'établir les responsabilités et les rôles de chacun, en particulier ceux du Conseil du Trésor.

Le ministre nous a dit hier soir, dans l'exposé qu'il avait préparé, qu'il y a trois conditions. Puis, en réponse à une de mes questions, il a énuméré ces conditions par ordre chronologique: premièrement celles du ministre, puis celles du Conseil du Trésor et enfin celles du gouverneur en conseil.

Si je comprends bien les témoignages qui ont été donnés hier soir, le ministre responsable d'un éventuel paiement doit, en premier lieu, produire une déclaration attestant que le paiement est urgent et nécessaire dans l'intérêt public. J'insiste sur le mot «urgent». Le paiement ne doit pas uniquement être nécessaire, mais il doit être urgent—du moins suffisamment urgent pour enclencher la procédure des mandats spéciaux. Est-ce cela?

M. Veilleux: Exactement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): L'urgence nécessaire du paiement est d'abord attestée par le ministre intéressé. Puis, intervient le Président du Conseil du Trésor. Il semblerait ici, d'après la loi, que son intervention soit mineure, car si un mandat spécial doit être émis, tout ce qu'on lui demande, c'est de déclarer que le paiement ne peut être effectué en vertu d'un crédit existant.

M. Veilleux: Vous avez raison.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ensuite, survient la responsabilité du gouverneur en conseil, qui reçoit ces deux rapports. Le gouverneur en conseil est saisi du fait que le Parlement n'est pas en session, n'est-ce pas?

M. Veilleux: Exactement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Revenons, si vous le voulez bien, à la première étape. Dans tous les cas où le ministre fait rapport, c'est le ministre responsable du paiement qui atteste que celui-ci est urgent et nécessaire dans l'intérêt public. Dans un sens, il n'est pas celui qui atteste officiellement que le Parlement s'apprête à suspendre ses travaux ou doit être prorogé incessamment. La loi ne lui donne pas cette responsabilité. Ai-je raison?

M. Veilleux: Eh bien! c'est lui qui fait le rapport.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais de quoi fait-il rapport?

[Text]

Mr. Veilleux: He reports that payment is urgently required.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, that is right. There is no problem about that. Then, at a later point in the process, two other facts have to be established: first, that there is no alternative source of funds and, second, that Parliament is not available. Is that correct?

Mr. Veilleux: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right. Then we can focus on the decision to be made by each particular minister.

Each minister has to report simply that the payment for the Heraldic Authority, for example, or the paintings, is required for the public good, but that it is urgently required for the public good. Is that correct?

Mr. Veilleux: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is at this point, Mr. Chairman, that I want to go back to the examples. I want to ask: What was the particular urgency in the case of the paintings? I am not arguing that it was not desirable or, indeed, that it was not required. I am asking why it was so urgently required for the public good that it could not have been dealt with in the process that is established in the Constitution and, indeed, in the Financial Administration Act for the appropriation of public money. Why was it so urgently required for the public good?

I put it to you, Mr. Chairman, that the tradition is that this procedure has been used in time of great emergency. It was used in January 1940 for the purpose of conducting a war. Now it is being used to buy two paintings. The paintings would not have decayed if six months had elapsed. What is the urgency? Or perhaps that is really not a question that should properly be put to you.

Mr. Veilleux: Well, in a way it is not. We rely on ministerial accountability to file the report with Treasury Board—a sequence which you quite properly went through, senator. The minister responsible for the national museums would be better able to reply to that question. I can only speculate, if that is your wish.

Buying these paintings is not the same as going down to the Sparks Street Mall to buy paintings there. These transactions are lined up months ahead of time. Some critical dates arrive at the end of the fiscal year. Other people are in the market for these paintings and they could be lost if they are not bought at the appropriate date. There are other elements that enter into these transactions, senator. Anybody in the art business would know that.

You referred to the use of this procedure for the conduct of the war. If you go back to 1896, you will see that it was ruled that the payment of salaries was a legitimate use of Governor General's warrants. There are also examples of that kind that I think you should properly put on the record.

[Traduction]

M. Veilleux: Il atteste que le paiement est urgent et nécessaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, vous avez raison. Il n'y a pas de problème là-dessus. Ensuite, un peu plus tard dans la procédure, deux autres faits doivent être établis: premièrement, qu'il n'y a pas d'autre source où puiser les fonds, et deuxièmement, que le Parlement ne siège pas. Ai-je raison?

M. Veilleux: Vous avez raison.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Nous pouvons alors nous attarder à la décision que doit prendre le ministre.

Le ministre doit simplement attester que le paiement relatif à l'Autorité héraldique ou aux tableaux, par exemple, est nécessaire dans l'intérêt public, mais qu'il est aussi urgent dans l'intérêt public, n'est-ce pas?

M. Veilleux: Exactement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est à cette étape, monsieur le président, que j'aimerais revenir aux exemples. Je demande: En quoi le paiement relatif aux tableaux était urgent? Je ne dis pas qu'il n'était pas souhaitable ni qu'il n'était pas nécessaire. Je vous demande pourquoi il était si urgent et nécessaire dans l'intérêt public qu'il ne soit pas traité conformément à la procédure établie par la Constitution et prévue par la Loi sur la gestion des finances publiques en ce qui concerne l'affectation des deniers publics. Pourquoi était-il si urgent et nécessaire dans l'intérêt public?

Je vous signale, monsieur le président, que la tradition a toujours voulu que cette procédure soit utilisée en cas d'extrême urgence. Elle a été utilisée en janvier 1940 à l'occasion de la guerre. Elle est maintenant utilisée pour deux tableaux. Ces tableaux ne se seraient pas détériorés si l'on avait attendu six mois. Où est l'urgence? Peut-être cette question ne devrait-elle pas vraiment vous être posée?

M. Veilleux: D'une certaine manière, elle n'est pas de mon ressort. Nous nous en remettons au sens des responsabilités du ministre pour que celui-ci fasse rapport au Conseil du Trésor—étape que vous avez très bien décrite, sénateur. Le ministre responsable des Musées nationaux du Canada serait mieux en mesure de répondre à votre question que moi. Je ne puis que conjecturer, si c'est là votre vœu.

L'achat de ces tableaux n'a rien à voir avec une quelconque recherche de tableaux sur le mail de la rue Sparks. Ces transactions se négocient des mois à l'avance. Il y a, comme vous le savez, des dates critiques à la fin de chaque exercice. D'autres acheteurs peuvent convoiter ces tableaux, et ils ne sont plus là si on ne les achète pas au moment opportun. Il y a aussi d'autres facteurs qui entrent en jeu, sénateur. Les connaisseurs d'œuvres d'art en savent quelque chose.

Vous avez mentionné que cette procédure avait été utilisée au moment de la guerre. Si vous remontez à 1896, vous constaterez qu'on a considéré à cette époque qu'il était légitime d'utiliser les mandats spéciaux du gouverneur général pour effectuer le paiement des salaires. Il existe aussi d'autres exemples que vous devriez, à mon avis, faire consigner au compte rendu.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We referred to that example last night. In fact, I went on at considerable length on the situation, which the minister adduced as comparable to what is happening now. I went on at some length in order to demonstrate that what happened in 1896 and in 1958 and in 1962, with Mr. Diefenbaker and later with Mr. Pearson, with Mr. Clark and with Mr. Trudeau in 1980, was quite different because there was an election. Supply had not been granted. For some weeks, indeed perhaps some months, after the election the government did not have money available, which had been appropriated in the ordinary way.

In this situation an election takes place, Parliament meets, supplementary Estimates are tabled, Parliament is adjourned, indeed prorogued, with Estimates sitting there. What does the government do? It resorts to an extraordinary process, a process which I like to call an emergency. However, the minister objected to that, and I understand why he objected. His argument last night was that this is not an ordinary process. He conceded that. He says that it has to be a payment which is urgently required for the public good, and I am quoting the words of the statute. I agree with him entirely, but I question very seriously that some of these payments were urgently required for the public good. I concede that it is a matter of judgment.

I suspect that the Prime Minister, if he had been confronted with the question of whether the counting of the shrubs at 24 Sussex Drive was urgently required for the public good, would have answered in the affirmative. Certainly, what the public press has quoted him as saying would not bear out any suggestion that he would have agreed that this was urgently required for the public good.

This is the first time that this has ever been done, and it opens up the possibility that a government—not this government but some government—could finance its operations throughout a whole 12-month cycle in this way, and argue that it is perfectly legal. What is legal, they would argue, is of course legitimate.

Mr. Veilleux: There are many points in the argument which you have made, senator, to which I take issue, personally and officially. The use of Governor General's warrants that have been made in recent months is in full conformity with past practices and the spirit of the act on which it is based.

In 1951 Parliament amended the Financial Administration Act to permit the use of Governor General's warrants when Parliament was adjourned. That is a fact and exists now. Your definition of what is urgently required differs from my definition and, I suppose, from a number of other people's definition. You are entitled to your definition. I suggest to you that the entering into contract and payment to be made under contract duly entered into constitutes an urgent payment for reasons of public good. Certainly, that would be my definition of it.

If you say that Parliament should meet once a year for one day, I could ask you the question, "Would that be constitu-

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous avons parlé de cet exemple hier soir. De fait, j'ai longuement discuté de la situation que le ministre avait citée en exemple comme étant comparable aux faits qui nous sont actuellement soumis. J'en ai longuement parlé pour montrer que ce qui s'était produit en 1896, en 1958 et en 1962, sous M. Diefenbaker et plus tard, sous MM. Pearson et Clark, et enfin, sous M. Trudeau en 1980, ne ressemblait en rien à la situation présente, car il y avait eu élection, et les crédits n'avaient pas été autorisés. Quelques semaines, peut-être même quelques mois après les élections, le gouvernement ne disposait pas encore des crédits qui avaient été approuvés de la manière habituelle.

Dans le cas qui nous occupe, il y a eu élection, le Parlement s'est réuni, un budget supplémentaire a été déposé, le Parlement a suspendu ses travaux, la session a été même prorogée, et le budget a été laissé en suspens. Que fait le gouvernement? Il recourt à une procédure extraordinaire, une procédure d'urgence, je dirais. Mais le ministre a refusé d'admettre qu'il s'agisse d'une question d'urgence et je comprends pourquoi. Il a invoqué, hier soir, qu'il ne s'agissait pas d'une procédure ordinaire. Il l'a admis. Il dit que la loi exige que le paiement soit urgent et nécessaire dans l'intérêt public, et je cite les mots mêmes de la loi. Je suis tout à fait d'accord avec lui, mais je doute fort que certains de ces paiements soient urgents et nécessaires dans l'intérêt public. Je conviens que c'est une question d'opinion.

Je doute fort que le Premier ministre aurait répondu oui si on lui avait demandé de dire si le décompte des arbustes au 24 Promenade Sussex était urgent et nécessaire dans l'intérêt public. Ce que les médias ont rapporté de ses propos ne voulait sûrement pas dire qu'il admettait que cela était urgent et nécessaire dans l'intérêt public.

C'est la première fois qu'on agit ainsi, et cela ouvre la possibilité qu'un gouvernement—pas celui-ci mais un gouvernement quelconque—finance l'administration de tout un exercice de cette manière, en alléguant que cela est tout à fait légal. Ce qui est légal, dirait-il, est évidemment légitime.

M. Veilleux: Votre argument comporte plusieurs points, sénateurs, dont je mets en doute le bien-fondé, personnellement et officiellement. L'utilisation des mandats spéciaux, du gouverneur général, ces derniers mois, est tout à fait conformes aux traditions et à l'esprit de la loi sur laquelle s'appuie cette procédure.

En 1951, le Parlement a modifié la Loi sur l'administration financière pour permettre l'établissement de mandats spéciaux du gouverneur général quand le Parlement n'est pas en session. Cela est prévu par la loi, qu'on le veuille ou non. Votre définition de l'urgence nécessaire diffère de la mienne et de celle de bien d'autres, je présume. Vous y avez droit. Je vous signale que l'existence d'un contrat et l'obligation contractuelle d'effectuer un paiement constituent des motifs urgents et nécessaires d'intérêt public d'effectuer un paiement. C'est certes ainsi que je définirais cette obligation.

Si vous dites que le Parlement devrait se réunir une journée par année, je pourrais vous demander si cela serait constitu-

[Text]

tional?" because the Constitution calls for one session every year. Does it say that it has to be one year or less than one year?

If you have a problem with that, I suggest that you address the constitutional practice. I have put in a great deal of effort while working on the Constitution. If you would like to take the time to consult with your colleague, Senator Kirby, he could brief you more fully on this than I would dare to do. The Constitution does not prescribe standards of human behaviour, and you should know that. If people want to behave unreasonably, there are sanctions attached to that that are not necessarily specified in the Constitution.

To elaborate on scenarios that are absolutely incredible would not enlighten this debate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The witness has referred to the Constitution. I assume he is referring to the Constitution in its plentitude, not only the 1867 document or the 1982 document.

Most of the fundamental principles of the Constitution are not embodied in specific law. For example, the responsibility of the government to Parliament takes place because there are certain functional requirements which are prescribed by law. One of those requirements is set forth in the Financial Administration Act, and last night I referred to that section, which says that no money is to be taken out of the Consolidated Revenue Fund without specific authorization by Parliament. That is the only legal reason and the only functional reason on the supply side why a government has to convene Parliament during the year for any considerable period of time, aside from the specific provision in the Constitution Act of 1982. Therefore, we are dependent on the principle of responsible government and the need of a government to come with its supply requests and its appropriation bills.

Last night I asked the minister this: If it is legitimate to proceed as you have proceeded in 1989, would it then not be legitimate for some government to proceed for 364 days? He agreed that it would. It seems to me, Mr. Chairman, that the secretary is ignoring the realities of the Constitution, and that is what concerns me. It is not the amount of money for these specific purposes. It seems to me that you are opening up a door which I think is very dangerous.

If I recall correctly, I did quote the amendment which was made in the Second Session of Parliament in 1951. I know why it was made, and I suspect the secretary also knows the specific functional reason why that amendment was made. Perhaps he should tell us.

Mr. Veilleux: I do not think I want to comment on that, Mr. Chairman.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But do you know?

Mr. Veilleux: I would like to come back to this hypothetical situation of one day and recall for the Senator that there are other requirements—

Senator Cools: Excuse me, Mr. Chairman, Senator Stewart has posed a question.

Mr. Veilleux: I do not have the answer to it.

[Traduction]

tionnel, puisque notre Constitution exige la tenue d'une session par année. Cela veut-il dire par année entière ou moins?

Si cela vous inquiète, je vous suggère d'aller voir ce que dit la pratique constitutionnelle. J'ai consacré beaucoup de temps à l'étude de la Constitution. Si vous voulez vous donner la peine de consulter votre collègue, le sénateur Kirby, il pourrait vous en dire plus long que ce que je n'oserais en dire. La Constitution ne définit pas les normes du comportement humain, et elle ne devrait pas le faire non plus. Quand on agit de façon déraisonnable, on s'expose à des sanctions qui ne sont pas nécessairement définies dans la Constitution.

Prologer la discussion sur des scénarios absolument incroyables ne nous aiderait pas forcément à éclairer le débat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le témoin a fait référence à la Constitution. Je présume qu'il parle de la Constitution dans toute sa plénitude et non seulement des documents de 1867 ou de 1982.

La plupart des principes fondamentaux de la Constitution ne sont pas inscrits dans des lois. Ainsi, si l'on applique le principe du gouvernement responsable, c'est que certaines des conditions du fonctionnement de l'appareil gouvernemental sont inscrites dans des lois. L'une d'elles est la Loi sur la gestion des finances publiques. Hier soir, j'ai cité l'article où il est dit que tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement. C'est le seul motif juridique et fonctionnel, en ce qui concerne les crédits, qui oblige un gouvernement à convoquer le Parlement au cours d'une année pendant une période prolongée, à part ce qui est expressément prévu dans la Loi constitutionnelle de 1982. Nous sommes donc subordonnés au principe du gouvernement responsable et à l'obligation pour le gouvernement de faire voter ses crédits et de faire approuver ses projets de loi portant affectation de crédits.

Hier soir, j'ai demandé ceci au Ministre: S'il est légitime d'agir comme vous l'avez fait en 1989, ne serait-il pas alors légitime de le faire pour 364 jours? Il a admis que oui. Il me semble, monsieur le président, que le secrétaire ne connaît pas tous les volets de la constitution, et cela m'inquiète. Ce n'est pas le montant des transactions qui est en cause. Cette procédure ouvre la porte à une possibilité que je considère très dangereuse.

Si je me souviens bien, j'ai bel et bien cité l'amendement qui a été apporté pendant la deuxième session de la législature de 1951. Je sais pourquoi il a été apporté et je soupçonne que le secrétaire sache aussi les raisons pratiques qui ont présidé à son adoption. Peut-être pourrait-il nous en parler?

M. Veilleux: Je ne souhaite pas intervenir là-dessus, monsieur le président.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais savez-vous pourquoi?

M. Veilleux: J'aimerais revenir à la situation hypothétique de la session d'un jour et rappeler au sénateur qu'il y a d'autres exigences...

Le sénateur Cools: Pardon, monsieur le président, le sénateur Stewart a posé une question.

M. Veilleux: Je n'ai pas à y répondre.

[Text]

Senator Cools: I thought I heard you say that you prefer not to answer.

Mr. Veilleux: That is because I do not have the answer to it.

Senator Simard: I do not think he has to answer. That is the point I tried to make last night.

Senator Cools: I thought I heard him say that he preferred not to answer.

Senator Simard: I am glad that he chose that course.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I thought Mr. Veilleux said earlier that it was important to understand the function of section 40 and the amendment made in the Second Session of Parliament in 1951. That is why I asked him if he could explain why that amendment was made. He now tells us that he chooses not to respond. That is fine. I understand that he is a busy man and these are complicated matters.

In 1989 the president reported that there were no normal appropriations for paintings, the energy book, the heraldic authority, landscaping, and all the other things for which money was sought.

The next question I have is this: Did the president, the secretary or any member or servant of the board do anything else relative to the decision of the Governor in Council? Clearly the president made the report which is required by the act. Did you do anything else in order to bring about the preparation of the special warrants in 1989? Did you give an opinion, or anything like that?

Mr. Darling: Perhaps I might take a moment to respond to that. The secretary had the responsibility to coordinate the preparation of the material to the Governor General with respect to the warrants.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Who imposed this responsibility?

Mr. Darling: The responsibility devolves from the requirement that the president seek the authority of the Governor General to improve the warrant. Therefore, we had to act to allow the president to fulfil his responsibilities, which was to ensure that he could make the necessary representations, based on the advice he received from each of the ministers concerned.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. I understand your point, and I can see how you would come to that conclusion from a reading of the section.

So the reports of the several ministers come to the president, and he, in turn, advances the dossier to the Governor in Council; is that right?

Mr. Darling: That is correct. There is a second requirement, as you have noted, that there must be an indication that there are no existing appropriations to which the funds could be charged. So specifically, when the departments approached us, we first ascertained whether there were existing appropriations before we confirmed the request of the minister to the president. In many instances we advised the department officials

[Traduction]

Le sénateur Cools: Je croyais vous avoir entendu dire que vous préféreriez ne pas y répondre.

M. Veilleux: C'est parce que je n'y suis pas tenu.

Le sénateur Simard: Je ne crois pas qu'il soit obligé de répondre à cela. C'est ce que j'ai tenté de vous démontrer hier soir.

Le sénateur Cools: Je croyais qu'il avait dit préférer ne pas répondre.

Le sénateur Simard: Je suis heureux qu'il ait pris cette décision.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je croyais que M. Veilleux avait dit qu'il était important de comprendre le rôle de l'article 40 et celui de la modification apportée au cours de la deuxième législature de 1951. C'est la raison pour laquelle je lui ai demandé s'il pouvait nous expliquer pourquoi cette modification avait été apportée. Il nous dit maintenant qu'il préfère ne pas répondre. Je l'accepte. Je comprends qu'il est très occupé et qu'il s'agit là de questions difficiles.

En 1989, le président a signalé qu'aucun crédit normal n'était prévu pour les peintures, le livre sur l'énergie, les armoiries, les aménagements paysagers et tout ce qui faisait l'objet de demandes de fonds.

Ma prochaine question est la suivante. Est-ce que le président, le secrétaire, ou tout autre fonctionnaire du Conseil, a participé de près ou de loin à la décision du gouverneur en conseil? De toute évidence, le président a présenté son rapport comme l'exige la loi. Qu'avez-vous fait d'autre qui ait pu entraîner les mandats spéciaux de 1989? Avez-vous émis une opinion, ou autre chose?

M. Darling: Permettez-moi de répondre à cette question. Le secrétaire était chargé de coordonner la préparation de la documentation dont avait besoin le Gouverneur général pour les mandats.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qui a imposé cette responsabilité?

M. Darling: Cette responsabilité découle de l'obligation qu'a le président de demander l'autorisation au Gouverneur général d'améliorer le mandat. Par conséquent, nous avons dû prendre les mesures qui s'imposaient afin que le président puisse s'assurer qu'il pouvait faire les recommandations nécessaires à partir des conseils de chacun des ministres visés, puisque telle est sa responsabilité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends votre point de vue ainsi que la façon dont vous êtes arrivé à cette conclusion à partir de cet article.

Ainsi, les rapports des ministres parviennent au président, lequel à son tour présente le dossier au gouverneur en conseil. Est-ce bien cela?

M. Darling: Oui. Il faut également remplir une deuxième exigence, comme vous avez pu le remarquer : il faut indiquer qu'il n'y a pas de crédits existants sur lesquels les fonds pourraient être imputés. Ainsi, lorsque les ministères nous ont présenté leurs demandes, nous avons d'abord vérifié s'il y avait des crédits existants ou non, avant de confirmer les demandes des ministres auprès du président. Dans de nombreux cas, nous

[Text]

and, through them, their minister, that it was not necessary to seek a warrant as requested. Instead we recommended to the President of the Treasury Board that he advance funds from the Treasury Board Vote 5.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. Darling: That process was followed until such time as we had exhausted that vote. At that point we then had to proceed with the necessary requests, because there was no longer an appropriate appropriation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Did the secretary of the board advise the president whether what was proposed to be done in 1989 was, (a) constitutional, in that broad sense, and (b) whether it was legal, in a narrow sense; or is a distinction made?

Mr. Veilleux: We certainly recommended that those warrants be proceeded with. In that sense, we would have come to the view that it was perfectly legal to do it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Did you confront the constitutional question which has haunted our discussions?

Mr. Veilleux: No, we did not address that issue. Certainly I did not address the issue of the Constitution, because I did not think it was an issue. I made my point clear this morning on that issue.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand what you are saying. My problem is that you have your view, but you have not adduced any evidence to support it. Nevertheless, I have two other questions.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, je voudrais demander au sénateur Stewart si à son avis des exigences de conventions constitutionnelles n'auraient pas été respectées au-delà de ce qui est codifié dans la Loi de l'administration financière ou dans la Constitution.

Autrement dit, est-ce qu'il y a des aspects de conventions constitutionnelles qui n'auraient pas été respectés au-delà de ce qui est codifié car parmi les conventions constitutionnelles il y en a qui sont codifiées? Est-ce que c'est à cela que vous faites allusion, sénateur Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I be allowed a reply?

The Chairman: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My answer is affirmative. It is not unusual for Parliament to confer what we call discretionary authority. But that does not mean that the use of that discretionary authority to the full limit is always proper or legitimate. I could give you examples from the recent emergency act, which we passed, where we confer vast discretionary authority. We expect that the people on whom this discretionary authority is conferred will exercise it legitimately. I know that the latin confuses the term, so I am making a distinction there, and I think that you follow me.

[Traduction]

avons indiqué aux fonctionnaires du ministère, et, par leur entremise, à leur ministre, qu'il n'était pas nécessaire de demander un mandat. À la place, nous avons recommandé au président du Conseil du Trésor d'avancer les fonds à partir du crédit numéro 5 du Conseil du Trésor.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends.

M. Darling: Nous avons suivi ce processus jusqu'à épuisement de ce crédit. À partir de ce moment-là, nous avons dû faire les demandes nécessaires, puisqu'il n'y avait plus de crédits appropriés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le secrétaire du Conseil a-t-il indiqué au président si ce qui était proposé en 1989 était (a) constitutionnel dans le sens large du terme et (b) légal au sens strict du terme; ou peut-on faire la distinction?

M. Veilleux: Nous avons recommandé l'établissement de ces mandats. Dans ce sens-là, nous avons été d'avis qu'il s'agissait d'une mesure parfaitement légale.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Avez-vous abordé la question constitutionnelle qui a fait l'objet essentiel de nos débats?

M. Veilleux: Non, nous ne nous sommes pas occupés de cette question. Je ne me suis pas occupé de la question de la Constitution, car, à mon avis, ce n'en était pas une. Je l'ai d'ailleurs bien expliqué ce matin.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends parfaitement ce que vous voulez dire. Le problème en fait, c'est que vous avez votre point de vue, mais vous n'avez rien pour le défendre. J'ai toutefois deux autres questions à poser.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, I would like to ask Senator Stewart whether in his opinion, certain constitutional conventions have not been respected, aside from those codified in the Financial Administration Act or in the Constitution?

In other words, have certain constitutional conventions, other than those which are codified, not been respected? Is that what you are referring to, Senator Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Me permettez-vous de répondre?

Le président: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma réponse est oui. Il n'est pas inusité pour le Parlement de conférer ce que nous appelons des pouvoirs discrétionnaires. Mais cela ne veut pas nécessairement dire qu'il est toujours opportun ou légitime d'utiliser ces pouvoirs discrétionnaires jusqu'à la limite. Je peux citer à titre d'exemple la Loi sur la protection civile, que nous avons adoptée, et dans laquelle nous conférons de vastes pouvoirs discrétionnaires. Nous partons du principe que les personnes auxquelles ces pouvoirs discrétionnaires sont conférés les exerceront à des fins légitimes. Je sais que le sens

[Text]

The early wording of the act, and the examples of all the precedents that have been adduced, which I have ever seen, suggests that what has been done in 1989 is unprecedented. This is a new style of interpretation, and it opens up the possibility of the kind of situation where a government goes on month after month after month.

There are senators who think that this is a wild stretch of the imagination, but I remind all of us, regardless of our political persuasion, that this is exactly what Progressive Conservative Parliamentarians talked about in 1979. They thought that Mr. Trudeau might do this after the five year term of the Parliament had run out, and that there was only the requirement that Parliament would meet at that time one session a year, so that he could have an extra year, which he would finance with Governor General's Special Warrants. That is the kind of fear that haunted Progressive Conservatives at that time. It haunts me now, and, perhaps to a higher extent, because it is being used not in those kinds of circumstances where there is no Parliament to meet, but where there is not a Parliament, which is in adjournment or prorogation. It has never been done this way at all before, Mr. Chairman.

The Chairman: I should remind honourable senators that those senators who are here are not necessarily witnesses. Your questions should be addressed to the witnesses.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

The Chairman: At that time other senators may reply to the witnesses. I allowed that question because, Senator Bolduc, you are a new member, and I thought it was a good question. However, we must take this into account in the future.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a couple of different questions.

I wish to ask for an interpretation of section 30(4). That subsection states:

(4) Where a special warrant has been issued pursuant to this section, the amounts appropriated thereby shall be deemed to be included in and not to be in addition to the amounts appropriated by the Act of Parliament enacted next thereafter for granting to Her Majesty sums of money to defray expenses of the public service of Canada for a fiscal year.

Why does it say "shall be deemed to be included in"? What is the significance of that language as distinct from an alternative, which would be, "shall be included in"? Why do we have the word "deemed"?

Mr. Darling: If I might try to explain our understanding of that specific provision, it is to indicate clearly that, once the Governor General in Council has approved a warrant, that warrant needs no further action with respect to authority to authorize the expenditures against it. If there were any other wording, the fact that you had issued a warrant would leave in doubt the question of the ability of the funds to be disbursed prior to Parliament approving the Appropriation Act.

[Traduction]

latin du terme n'est pas clair, et je fais donc une distinction ici, mais je pense que vous me suivez.

D'après le libellé original de la loi, et à en juger par tous les précédents qui ont été relevés, ce qu'on a fait en 1989 est sans précédent. C'est une interprétation nouvelle qui permettrait à un gouvernement de procéder ainsi pendant des mois.

Certains sénateurs pensent que ce que je dis est tiré par les cheveux, mais nous devrions tous nous rappeler, quelle que soit notre affiliation politique, que c'est exactement ce dont les parlementaires du Parti progressiste conservateur avaient parlé en 1979. Ils pensaient que M. Trudeau pourrait faire cela à l'expiration du mandat de cinq ans du Parlement, et qu'il aurait suffi que le Parlement se réunisse une fois pour lui permettre de disposer d'un an de plus qui serait financé au moyen des mandats spéciaux du gouverneur général. C'est exactement ce que les Progressistes conservateurs craignaient à l'époque. C'est ce qui m'inquiète encore maintenant, et peut-être même encore davantage, parce qu'on a recours à ce mécanisme non pas pour palier les problèmes que pose l'absence d'un Parlement qui ne peut donc pas se réunir, mais pendant une période d'ajournement ou de prorogation d'un Parlement. Or, cette situation est tout à fait sans précédent, monsieur le président.

Le président: Je tiens à rappeler aux sénateurs que les sénateurs qui sont présents ici ne sont pas nécessairement des témoins. Je vous prierais d'adresser vos questions aux témoins.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le président: À ce moment-là, les autres sénateurs pourront répondre aux témoins. Je vous ai laissé poser cette question, sénateur Bolduc, parce que vous êtes un nouveau venu et que je la trouvais intéressante, mais nous devrions désormais respecter la règle.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai quelques autres questions à poser.

Je voudrais demander une interprétation du paragraphe 30(4), dont le libellé est le suivant:

(4) Les montants affectés par mandat spécial sont réputés être des avances; ils font partie des montants affectés par la première loi de crédits votée par le Parlement par la suite et ne s'y ajoutent pas.

Pourquoi dit-on «sont réputés être»? Pourquoi ne dit-on pas simplement qu'ils sont des avances? Pourquoi utilise-t-on le mot «réputés»?

M. Darling: Je peux essayer de vous expliquer comment nous interprétons cette disposition. Elle est libellée de la sorte pour indiquer clairement que, une fois que le gouverneur en conseil a approuvé un mandat spécial, celui-ci devient exécutoire et des dépenses peuvent être engagées. Avec tout autre libellé, il ne serait pas clairement établi que les fonds en question peuvent être dépensés avant même que le Parlement n'adopte la loi de crédits.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I thought that was what it meant, and I was afraid of that. So any suggestion put on the record here that there would be what we might call retrospective confirmation of the appropriation would be incorrect.

Mr. Darling: My understanding is that that is correct, based on section 34.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right.

Mr. Darling: Indeed, senator, we anticipate that with respect to the wording we use in the Appropriation Act No. 1, 1989/90, which will be before the Senate once it is reported.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well; so the amounts you have taken are appropriated, in the full sense of that word, and no further parliamentary action is required?

Mr. Darling: With respect to the amounts in the warrants, apart from the reporting requirements as specified in the act, and with respect to the requirement that we include reference to those amounts in the next appropriation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well; so it is duly appropriated?

Mr. Darling: Yes, senator; I think that is the effect of the section, namely, that it is has been duly appropriated.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That you very much. I now have another question of a very different nature. I refer to your use of treasury vote 5, the contingency vote. As I recall, when we discussed that vote here in this committee, we were told what it was for. We were told that it was for a purpose or purposes similar to what appears in the Estimates. I am just trying to find the language that was used.

During discussion of the Main Estimates, we were told that vote 5 appropriates money, and now I quote:

... for increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements and other payroll requirements not included in departmental Estimates and for expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen which the Estimates are drawn up.

First of all, I have no problem with regard to increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements. I understand that. I also understand other payroll requirements. However, coming now to these expenditures of a miscellaneous character, is it the interpretation of the Secretary of the Treasury Board that the language: "... expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up", means any Estimate expenditure?

Mr. Darling: If I might reply, Mr. Chairman. Senator, I think it is clear that if we have not anticipated an expenditure which has been legally entered into by the Crown at the time we prepared the Main Estimates, or any other set of estimates, this vote exists for the purpose of ensuring that the Crown is able to discharge its obligation. Therefore the wording "miscellaneous character", I would suggest, is intended to refer to

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est bien ce que je craignais. Il serait en conséquence erroné de dire qu'il y aurait en quelque sorte une confirmation rétrospective de l'affectation de crédits.

M. Darling: Selon mon interprétation de l'article 34, c'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien.

M. Darling: En fait, sénateur, c'est ce que nous prévoyons au sujet du libellé de la Loi de crédits n° 1 de 1989-90 qui sera soumise au Sénat une fois qu'il en sera fait rapport.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Cela veut dire que les montants que vous avez pris sont dûment affectés, et que point n'est besoin d'autres mesures parlementaires?

M. Darling: En ce qui concerne les montants figurant dans les mandats, mis à part les exigences de déclaration prévues dans la loi, et l'obligation de faire mention de ces montants dans la prochaine loi de crédits.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Les montants sont donc dûment affectés?

M. Darling: Oui, sénateur; je crois que c'est bien l'effet de cette disposition, à savoir que les sommes en question sont dûment affectées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci beaucoup. Je voudrais maintenant passer à une tout autre question. Je veux parler de votre recours au crédit 5 du Conseil du Trésor, le crédit pour éventualités. Si je ne me trompe pas, quand nous avons discuté de ce crédit en comité, on nous a dit ce à quoi il était destiné, et qu'il servirait à des fins analogues à celles qui figurent dans le Budget, et j'essaie seulement de trouver le libellé exact.

Pendant les délibérations sur le Budget des dépenses principal, on nous a dit que le crédit 5 affectait des sommes d'argent, et je cite:

... pour l'augmentation des dépenses salariales résultant des ententes négociées et non négociées, pour les autres besoins de la liste de paye qui ne figurent pas au budget du Ministère et pour d'autres dépenses diverses imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal.

Premièrement, je n'ai rien à redire au sujet de l'augmentation des dépenses salariales résultant des ententes négociées et non négociées. Ça va. Je comprends aussi les autres besoins de la liste de paye. Cependant, en ce qui concerne les dépenses diverses, le secrétaire du Conseil du Trésor interprète-t-il les termes «dépenses diverses imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal» comme signifiant n'importe quelles dépenses budgétaires?

M. Darling: Je voudrais répondre, monsieur le président. Sénateur, je pense qu'il est clair que si, au moment où nous préparions le Budget des dépenses principal, ou tout autre budget, nous n'avons pas prévu une dépense faite légalement par la Couronne, ce crédit sert à garantir que la Couronne pourra s'acquitter de ses obligations. On entend donc donner à l'expression «dépenses diverses» une interprétation large et non

[Text]

an all-encompassing definition, and not a restrictive definition. I do not know how else you could describe the word "miscellaneous", except a pot pourri of anything that might not have been foreseen. I think the operative words are: "... which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up."

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So that if Parliament were sufficiently generous to put enough money into vote 5, it could then forget the rest of the Estimates, except insofar as there were specific anticipations at the time that the Main Estimates or any other Estimates were drawn up?

Mr. Darling: I think the suggestion is somewhat hypothetical—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, of course; we are always looking ahead.

Mr. Darling:—that Parliament could be asked to appropriate only the contingency fund with no details. I suppose that hypothetically, yes, that is possible. However, I go back to the question of the conventions of the Constitution, built up over many years

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am glad to hear that.

Mr. Darling:—which is part of the parliamentary process that probably, at some point, would draw the line before we have reached your hypothetical situation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well then, I am not pressing that because I do not seriously think you would do such a thing. However, you said something just now that interests me. You referred to when the Main Estimates or any other Estimates "are drawn up". Let me point out to you that in the fall of 1988 you did draw up a set of Estimates which the government presented to the House of Commons.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yet you used the contingency vote to make payments which were set forth in Supplementary Estimates (B) when clearly those Estimates had been drawn up so that those expenditures were required. Yet you say that you can use the contingency vote only where the need to make the payment has not been anticipated when the Main Estimates or any other relevant set of Estimates are drawn up. Do you understand the problem I am raising?

Mr. Darling: I think there are two separate questions here, senator. The first question is: Do we use the contingency vote during the course of the year until such time as Parliament has approved an item that is included in a Supplementary Estimate? As we indicated in the report that we have tabled with the committee, the answer is yes, we use it on a continuous basis because it is necessary for the government to continue to operate. Therefore we use the contingency vote prior to the granting of the authority in an Estimate, but we use the Estimate to then reimburse the contingency vote. That is our normal practice.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well, but the language we have been given, then, is not really accurate

[Traduction]

une interprétation restrictive. Je ne vois pas comment on pourrait décrire autrement le sens du mot «diverses» sinon en disant qu'il recouvre toutes sortes de choses qu'on n'avait peut-être pas prévues. Je crois que les mots importants sont «imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal».

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, si le Parlement était assez généraux pour voter suffisamment d'argent au crédit 5, il pourrait oublier le reste du Budget, sauf en ce qui concerne les éléments prévus au moment où le Budget des dépenses principal ou d'autres budgets sont établis?

M. Darling: Il m'apparaît fort improbable—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr. Mais nous essayons toujours de parer à toute éventualité.

M. Darling: ... qu'on demande au Parlement de n'affecter que le crédit pour éventualités, sans aucun détail. Je suppose que ce serait théoriquement possible. J'en reviens cependant à la question des conventions associées à la Constitution qui ont été élaborées au fil des ans—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suis content de vous l'entendre dire.

M. Darling: ... et font partie du processus parlementaire; elles établiraient une limite bien avant que l'on en arrive à la situation hypothétique dont vous parlez.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Je n'insisterai pas parce que je ne pense pas sérieusement que vous feriez une telle chose. Vous venez cependant de dire quelque chose qui a piqué ma curiosité. Vous avez parlé du moment où le Budget des dépenses principal ou tout autre budget sont établis. Permettez-moi de vous rappeler qu'à l'automne de 1988 vous avez établi un budget que le gouvernement a déposé à la Chambre des communes.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous vous êtes pourtant servis du crédit pour éventualités pour effectuer des paiements qui figuraient dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) alors que ce budget avait été établi et qu'on était donc au courant de ces besoins. Vous dites néanmoins que l'on ne peut se servir du crédit pour éventualités que pour faire des paiements qui n'avaient pas été prévus lorsque le Budget des dépenses principal ou un budget supplémentaire ont été établis. Voyez-vous où je veux en venir?

M. Darling: Je crois qu'il y a là deux questions distinctes, sénateur. La première est la suivante: Nous servons-nous du crédit pour éventualités pendant l'année jusqu'à ce que le Parlement ait approuvé un poste figurant dans un budget supplémentaire? Comme on l'indique dans le rapport que nous avons soumis au Comité, la réponse est oui, nous nous en servons en permanence parce que le gouvernement doit continuer de fonctionner. Nous nous servons donc du crédit pour éventualités avant que le pouvoir de dépenser ne soit autorisé dans un budget, mais nous nous servons ensuite du budget pour rembourser le crédit pour éventualités. C'est l'usage.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Mais le libellé qu'on nous a soumis n'est pas vraiment exact

[Text]

here, because the operative language there was the drawing up of the Main Estimates, and in this case Supplementary Estimates (B). Clearly they were drawn up; it is true that they were not enacted in an appropriation act, and that is what I am complaining about. However, notwithstanding the fact that Supplementary Estimates (B) had been drawn up, the contingency vote money was used to make some of those payments; is that correct?

Mr. Darling: The contingency vote has been used to make payments on a continuous basis if funds are insufficient in a specific appropriation of Parliament for a specific purpose.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are not really dealing with my question. I am asking you about the accuracy of the language which I have quoted, which emphasizes the drawing up of the Estimates, and you have told us about something rather different from that.

Mr. Darling: Again, senator, you are parsing the sentence into many fragments, which then can carry whatever interpretation you wish; but I have to read the phrase completely: "... which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up."

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes?

Mr. Darling: I would suggest to you that we can interpret when the Estimates are drawn up. We normally only ask for departmental submissions to the Treasury Board on their requirement for Estimates approximately three weeks before they are presented to Parliament, so we have a specific period of time. Take, for example, the Supplementary Estimates (B) to which you are referring, which were tabled in Parliament on December 16. Those Estimates were drawn up in the period of late November. In the meantime, the government had been operating from April 1 until late November. Therefore there is a period of time during which the business of the government must proceed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You see, Mr. Chairman, we seem to be sliding past each other here. I am not complaining bitterly about this. However, from the language I read here—and I am looking now at the 1988/89 Estimates Part II, page 28-5 where it says:

Provides funding for increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements and other pay-list requirements not included in departmental Estimates and for expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up.

You are telling me, sir, that "the Estimates" mean the Main Estimates and any other set of Estimates. I focused on Supplementary Estimates (B), presented in Parliament December 16, 1988. Clearly, the Estimates had been drawn up, correct?

Mr. Darling: Correct. May I go to the actual vote wording as opposed to the description to which the senator is referring. The vote wording reads, "subject to the approval of the Treasury Board to supplement other votes for pay list and other

[Traduction]

parce qu'on parle de l'établissement du Budget des dépenses principal, et, dans le cas qui nous occupe, du Budget supplémentaire (B). Il est évident qu'il était établi; il est vrai qu'il n'avait pas encore été entériné dans une loi de crédits, et c'est ce que je déplore. Cependant, bien que le Budget eût été établi, on s'est servi de sommes figurant au crédit pour éventualités pour effectuer certains de ces paiements, n'est-ce pas?

M. Darling: Le crédit pour éventualités sert à faire des paiements en permanence s'il n'y a pas suffisamment de fonds dans un crédit donné approuvé par le Parlement pour des fins précises.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous ne répondez pas vraiment à ma question. Je vous interroge sur l'exactitude du libellé que j'ai cité et qui porte sur l'établissement du Budget des dépenses et vous nous parlez de quelque chose d'assez différent.

M. Darling: Une fois encore M. le sénateur, vous fragmentez la phrase, de sorte que celle-ci peut se prêter à n'importe quelle interprétation. Je me dois de lire cette phrase dans son intégralité: «...» imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui?

M. Darling: Je vous dirai que nous pouvons faire une interprétation du moment où le Budget des dépenses est établi. Normalement, nous demandons aux ministères de communiquer leurs besoins au Conseil du Trésor, aux fins du Budget, environ trois semaines avant le dépôt de ce dernier au Parlement. Nous avons donc une période précise. Prenons par exemple le Budget des dépenses supplémentaire (B) auquel vous faites allusion, qui a été déposé au Parlement le 16 décembre. Ces prévisions ont été établies à la fin de novembre. Dans l'interval, le gouvernement avait exercé son activité du 1^{er} avril jusqu'à la fin de novembre. Il y a par conséquent une période de temps au cours de laquelle l'activité gouvernementale doit se poursuivre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous voyez monsieur le président, nous ne semblons pas être sur la même longueur d'onde. Je ne jette pas les hauts cris. Toutefois, je lis ici—et je fais maintenant allusion à la Partie II du Budget des dépenses de 1988-1989, à la page 9-5 où l'on dit:

Fournir des fonds pour les dépenses salariales résultant des ententes négociées et non négociées, pour les autres besoins de la liste de paye qui ne figurent pas au budget du Ministère et pour d'autres dépenses diverses imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal.

Vous me dites, monsieur, que le Budget des dépenses correspond au Budget des dépenses principal et à tout autre Budget. J'ai insisté sur le Budget des dépenses supplémentaire (B) qui a été présenté au Parlement le 16 décembre 1988. De toute évidence le Budget des dépenses avait été établi non?

M. Darling: C'est exact. J'aimerais me reporter au libellé comme tel du crédit plutôt qu'à la description à laquelle le sénateur fait allusion. Le libellé dit «Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et

[Text]

requirements and to provide for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for."

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): "Miscellaneous and minor"—

Mr. Darling: It says to supplement other votes—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): —how do you distinguish between "miscellaneous and minor?"

Mr. Darling: That is one component of the authority. The second component is to "supplement other votes for pay list and other requirements."

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But you said "miscellaneous and minor." If it just means "miscellaneous", why is the word "minor" in there at all? If, as you said earlier, "miscellaneous" means everything, why distinguish between "miscellaneous" and "minor"?

Mr. Darling: I am distinguishing between an authority to supplement other votes for other requirements, which is one component of the authority, and an authority to provide for "miscellaneous, minor and unforeseen expenses." I would suggest that the reason for the latter wording is to anticipate those instances where we would not be supplementing another vote but, rather, would be making provision for payments that would not normally be charged to any other vote that had not been foreseen. I think those are two different types of payments.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The fact that you have retreated from the language which I read from your document to the actual wording in the vote suggests there may be some problem, at least of interpretation, in the language which I read.

Mr. Darling: The wording in the activity description is not the legal wording per se. I am attempting to be informative. Obviously, my effort is not sufficient. Perhaps you should review the activity description, but we are bound by the legal description.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand that perfectly. I do not concede that your use of the contingency vote conforms to the wording of the vote. I would have to look at that. However, I am complaining that the description contained on page 28-5 seems to be such that even you are not comfortable with it, that you need to revert to vote 5.

Mr. Darling: If you want to look at the specific vote wording, it is in Section I, page 4.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, the Secretary is shaking his head. Perhaps he could help us.

Mr. Veilleux: I think you are applying your own interpretation here, which you have a tendency to do. You are using loaded words such as "retreat." I do not accept that kind of language and I want to correct the record. One part is to give a lay explanation. The legal wording is also contained in the

[Traduction]

pour payer diverses menues dépenses imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): «diverses menues»—

M. Darling: Le libellé dit pour ajouter des sommes à d'autres crédits—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): ... Comment faites-vous la distinction entre «diverses» et «menues»?

M. Darling: Il s'agit là d'un élément du pouvoir accordé. L'autre élément est renfermé dans la phrase «ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la liste de paye et à d'autres besoins».

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous avez dit «diverses menues». Si cette expression veut uniquement dire «diverses», que vient faire le mot «menues»? Si, comme vous l'avez dit tantôt, le terme «diverses» englobe tout, pourquoi alors établir une distinction entre celui-ci et le mot «menues»?

M. Darling: Je fais une distinction entre l'autorisation d'ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à d'autres fins, ce qui est un élément du pouvoir accordé, et l'autorisation de payer «diverses menues dépenses». Je pense que ce deuxième volet est inclus parce que l'on veut prévoir les cas où l'on n'accorderait pas un autre crédit, mais où l'on autoriserait plutôt des paiements qui ne seraient normalement pas imputés à un autre crédit imprévu. Je crois qu'il s'agit là de deux différents types de paiements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le fait que vous vous soyez éloigné du libellé que j'ai tiré de votre document et que vous vous soyez plutôt reporté au libellé du crédit laisse entendre que le libellé que j'ai lu pourrait poser certains problèmes, du moins quant à son interprétation.

M. Darling: Le libellé de la Description des activités ne constitue pas le libellé légal comme tel. J'essaie de vous renseigner. De toute évidence, mais efforts ne suffisent pas. Peut-être devriez-vous revoir la Description des activités; cela étant dit, nous sommes liés par la description légale.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends très bien. Je ne dis pas que votre utilisation du crédit pour éventualités est conforme au libellé de ce dernier. Il faudrait d'abord que j'examine cette question. J'en ai toutefois contre le fait que la description donnée à la page 9-5 ne semble pas satisfaisante, puisque même vous semblez ressentir le besoin de vous reporter plutôt au libellé du crédit 5.

M. Darling: Si vous voulez vous reporter au libellé précis du crédit, il se trouve à la page 4 de la section I.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, le secrétaire fait signé que non de la tête. Peut-être peut-il nous aider.

M. Veilleux: Je pense que vous êtes en train de donner votre propre interprétation ici, chose que vous avez tendance à faire. Vous employez des termes biaisés comme «éloigné» que je ne peux accepter et je tiens à corriger certains points. Une partie vise à donner une explication simplifiée. Le libellé légal est

[Text]

document. One description does not constitute a retreat from the other. If you wish to take that position that is fine, but I do not accept it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My problem, Mr. Chairman, is that this document is presented, not to the layman, but to Members of Parliament. It is supposed to explain to them in expanded language the terse terminology of the vote itself. So I would assume that—

Mr. Veilleux: I take issue with that point. The descriptions do not necessarily use expanded language. Again, that is your interpretation and I do not agree. The job of parliamentarians is to look at the legal wording, and it is provided in the book.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you are saying that since they mean exactly the same thing, the second version is irrelevant or repetitious. Is that what you are saying?

Mr. Veilleux: So? Are you saying that we should not put it in?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am asking you if that is what you are saying.

Mr. Veilleux: I am saying that the descriptions are there to add further clarification in simpler language. The Senate committee has asked for further reporting on these matters, and that is what we are attempting to do.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but when I read the document which the Treasury Board has provided and I then I ask a question, I am told, "Well, we had better go to the vote." The implication is that the exposé given here somehow misses the point, not the main point—I am not talking about that—but somehow it is a little bit off target. That bothers me.

Mr. Veilleux: That is your interpretation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. However, I would have thought that—

Mr. Veilleux: I do not share it. Furthermore, it should be put on record that we have filed with the committee a document under cover of a letter dated May 2 providing a full report on the use of vote 5, as requested by this committee, I believe, last year. So a full and complete report on vote 5 has been filed with this committee.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I believe we already have that document and I believe the request was made in 1987. I think the document is a valuable one, and it is good to have it. I am not protesting particularly on vote 5. The secretary seems to be more perturbed—perhaps it is the hour and perhaps we are all getting a little hungry—about vote 5. I am not terribly distressed about the use of Vote 5.

Mr. Veilleux: Let me reassure the senator that it has nothing to do with the hour.

[Traduction]

aussi contenu dans le document. Une description ne s'éloigne pas de l'autre. Si vous voulez adopter ce point de vue libre à vous, mais je ne le partage pas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mon problème, Monsieur le président, est lié au fait que ce document n'est pas destinés à des profanes mais bien aux députés de la Chambre. Il est censé leur expliquer, de façon plus détaillée, le libellé laconique du crédit lui-même. Par conséquent, je suppose—

M. Veilleux: Je conteste ce point de vue. Les descriptions ne sont pas nécessairement plus détaillées. Là encore, il s'agit de votre interprétation et je ne suis pas d'accord. La tâche des parlementaires consiste à examiner le libellé officiel; or, celui-ci est renfermé dans le document.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ainsi, vous dites qu'étant donné que les deux libellés ont exactement le même sens, la deuxième version est sans importance ou n'est qu'une répétition de la première. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Veilleux: Et alors? Êtes-vous en train de dire que nous ne devrions pas inclure cette deuxième version?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous demande si c'est ce que vous dites.

M. Veilleux: Je dis que les descriptions sont là pour donner plus de clarté en employant un langage plus simple. Le comité du Sénat a demandé plus de précisions concernant ces questions et c'est ce que nous essayons de faire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais quand je lis le document fourni par le Conseil du Trésor et que je pose ensuite une question, on me dit qu'il voudrait mieux se reporter au libellé du crédit. Cette réponse sous-entend que la description donnée passe, pour une raison ou une autre, à côté de la question, pas la question fondamentale—je ne parle pas de cela—mais un peu à côté quant même. Cette situation me préoccupe.

M. Veilleux: C'est là votre interprétation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Cependant, j'aurais pensé que—

M. Veilleux: Je ne suis pas de cet avis. De plus, il devrait être consigné que nous avons présenté au comité un document, accompagné d'une lettre datée du 2 mai, qui présente un rapport complet sur l'utilisation du crédit 5, ainsi que l'avis demandé le comité l'an dernier si ma mémoire est bonne. Par conséquent, un rapport complet et détaillé sur le crédit 5 a été remis au comité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que nous avons déjà ce document et je pense que la demande avait été faite en 1987. Il s'agit d'un document utile et précieux. Je n'en ai pas particulièrement contre le crédit 5. Le secrétaire semble plus contrarié par ce crédit—peut-être est-ce à cause de l'heure et peut-être est-ce parce que nous commençons tous à voir un peu faim. Je ne suis pas terriblement inquiet de l'utilisation faite du crédit 5.

M. Veilleux: Je voudrais rassurer le sénateur et lui dire que mon état d'esprit n'a rien à voir avec l'heure.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then I take it, Mr. Chairman, that the secretary is fully seized of the problems that the use of Governor General Special Warrants in 1989 has caused some members of the Senate.

Mr. Veilleux: I am seized with your problems.

The Chairman: If you do not see eye-to-eye—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, you are very perceptive.

The Chairman: . . . perhaps we should not carry on as we will not get any further. I think we should adjourn the meeting and thank the witnesses. I would like the members to stay for a short *in camera* meeting.

The Committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans ce cas, je présume, Monsieur le président, que le secrétaire est bien au courant des problèmes qu'à entraîné, pour certains membres du Sénat, l'utilisation des mandats spéciaux du gouverneur général.

M. Veilleux: Je suis au courant de vos problèmes.

Le président: Si vous ne voyez pas les choses de la même façon—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): M. le président, vous êtes très perspicace.

Le président: . . . Nous ne devrions peut-être pas poursuivre, étant donné que nous ne pouvons aller plus loin. Je pense que nous devrions suspendre nos travaux et remercier les témoins. Je demande aux membres de demeurer ici pour une brève réunion à huis clos.

Le comité poursuit à huis clos.

APPENDIX "NF-2"

Canadian Centre for	Centre canadien
Management Development	de gestion

JANUARY 1989

VOLUME 1-1

LEGISLATIVE FRAMEWORK

Bill C-148 creating the Canadian Centre for Management Development (CCMD) was tabled in Parliament by the Deputy Prime Minister on August 15, 1988. It received unanimous approval in the House of Commons, approval in principle in the Senate, and reached the Senate Standing Committee on National Finance before dying on the Order Paper at dissolution. The government plans to re-introduce the Bill in the new Parliament.

In the meantime, CCMD is pressing on with its work by authority of an Order-in-Council passed in August which grants CCMD departmental status. Additionally, Treasury Board Authority accorded last June provides the necessary base for the management and operation of the Centre pending re-introduction of the legislation in Parliament.

RECRUITMENT AND APPOINTMENTS

CCMD along with the Public Service Commission (PSC) have joined forces to staff twenty management, faculty and research positions over the next few months. Detailed information has been sent to all federal deputy ministers, heads of agencies and deans of Canadian schools of business and public administration.

The response has been very positive. A committee consisting of representatives from the PSC, CCMD and Treasury Board Secretariat has screened over 200 applications and staffing is well underway. Appointments are generally made by means of contract or interchange for those from outside the Public Service, and secondment for public servants. In the latter case, a "Charter of Commitment" offers assurance of re-integration into suitable public service jobs after their stay at the Centre.

Canada

Information

In addition to new faculty members, several senior appointments have been made from both within and outside the Public Service. They are:

- Donald J. Savoie, Deputy Principal
- Roma Bertrand, Vice-Principal (Orientation Programs/CAP)
- Charles Caron, Executive Director (Finance and Administrative Services)
- Gracia Howard, Director General (Personnel Services)
- Yvan-Paul Roy, Director General (Communications and Marketing)

PROGRAM ACTIVITIES

Course and case study development is proceeding rapidly. Seminars on Crisis Management, Labour-Management Relations, Negotiations, and the Implications for Managers of the Canadian Charter of Rights are scheduled for early 1989.

A number of new courses are being planned and two are already at an advanced stage of development: one deals with the Management of Policy Development within the Federal Government, while the other addresses the challenges of Managing Regional Operations. It is expected that piloting for these courses will occur early in 1989. The Centre has also identified other possible new courses:

- Managing an Agency
- Managing and Implementing Programs
- Human Resource Management
- Managing the Interface between Departments and the External Environment
- Managing Departments
- Financial Management and Accountability Structure
- Managing Capital Projects
- Managing Operations and Services to the Public.

This, however, is a tentative list and is subject to revision after consultation with members of the Advisory Council and various client groups.

Development of Case Study material is well underway with three cases at the advanced draft stage and half-a-dozen more in preparation. Once final clearance is obtained, case studies will be published jointly by CCMD and the Institute of Public Administration of Canada (IPAC).

ADVISORY BODIES

In establishing the Canadian Centre for Management Development, the Government decided the Centre should be guided by an Advisory Council consisting of high level public and private sector representatives and members of the academic community. It also decided that CCMD should operate within a consultative framework where the needs of its clients are fully taken into account. Accordingly, an Advisory Council and several consultative committees will be set up.

Under the chairmanship of the Clerk of the Privy Council, the Advisory Council will advise the Principal of the Centre on academic, policy and priority matters. It will also advise the Minister on any matters relating to the Centre, as well as monitoring the Centre's activities against its stated objectives. The Governor-in-Council-appointed members of this advisory group will be comprised of an equal number of public servants and non-public servants with the latter drawn primarily from business and the universities. There will also be 3 "ex officio" members, namely the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, the Secretary to the Treasury Board and the Chairman of the Public Service Commission of Canada.

As for consultative committees, the Centre will have standing committees for all of its programming areas including an Advisory Committee on Research Priorities. Their role will be to ensure that the standards of CCMD management training and related activities are of the highest quality and

relevance to public sector management. With representation from both internal and external groups, consultative committees will meet at least annually under the chairmanship of the vice-principals of CCMD.

FELLOWSHIP PROGRAM

The first two Public Service fellows-in-residence recently named to the Centre are John Hunter and Margaret Cottrell-Boyd. While at the Centre, Mr. Hunter will carry out a major research project on behalf of Employment and Immigration Canada concerning the Management of Change in addition to participating in various activities in support of the Management Centre. Mrs. Cottrell-Boyd will share with participants at the Centre the unique experience she gained during her interchange assignment with the Government of Australia.

CCMD's fellowship program will allow a small number of senior public and private sector executives to spend time at the Centre as senior fellows. The aim of the program is to give these executives an opportunity to contribute to the development of federal managers by participating in special management development activities such as seminars. They are also invited to contribute to case development, research and conferences. It is hoped that fellows from outside government will include senior representatives from business, the provinces, universities and other institutions.

LOCATION OF CCMD

The Historic De La Salle Academy in Ottawa has been designated as the permanent home of the Centre's Headquarters. Currently housed temporarily in Block "C" of the De La Salle complex, CCMD will move early in 1989 into Block "B" -- the old School itself -- presently being refurbished by Public Works Canada. At that time, CCMD will operate two campuses, i.e. the Touraine Campus (former Centre for Executive Development, Touraine), and the De La Salle Campus. Plans are also being made to offer courses on a decentralized basis across Canada, particularly in Atlantic and Western Canada.

ANNEXE «NF-2»

Centre canadien de gestion	Canadian Centre for Management Development
-------------------------------	---

JANVIER 1989

VOLUME 1-1

CADRE LÉGISLATIF

Le projet de loi C-148 portant sur la création du Centre canadien de gestion (CCG) a été déposé au Parlement par le vice-premier ministre, le 15 août 1988. Il a reçu l'appui unanime de la Chambre des communes, l'approbation de principe du Sénat, s'est rendu jusqu'à l'étape de l'examen par le Comité sénatorial permanent des finances nationales, mais il est resté en plan à la dissolution du Parlement. Le gouvernement a cependant l'intention de le présenter à nouveau durant la nouvelle législature.

Dans l'intervalle, le CCG continue de s'organiser en vertu d'un décret du Gouverneur en Conseil adopté en août qui lui confère le statut de ministère. De plus, le Conseil du Trésor l'a habilité, en juin dernier, à faire le nécessaire pour sa gestion et son fonctionnement en attendant que le projet de loi soit présenté de nouveau au Parlement.

RECRUTEMENT ET NOMINATIONS

Le CCG et la Commission de la Fonction publique (CFP) ont uni leurs efforts pour doter, durant les quelques mois à venir, 20 postes de gestionnaires, d'enseignants et de chercheurs. Les détails nécessaires ont été transmis à tous les sous-ministres fédéraux, aux dirigeants d'organismes et aussi aux doyens des écoles canadiennes de commerce et d'administration publique.

La réaction a été très encourageante. Un comité composé de représentants de la CFP, du CCG et du Secrétariat du Conseil du Trésor a examiné plus de 200 candidatures et la dotation se poursuit. Les nominations se font généralement au moyen d'un contrat ou d'un échange pour les personnes n'appartenant pas à la Fonction publique, et par détachement pour les fonctionnaires. Dans ce dernier cas, une "Charte des engagements" garantit aux intéressés qu'ils retrouveront un poste approprié dans la Fonction publique après leur séjour au Centre.

Canada

En plus des nouveaux membres du corps professoral, plusieurs postes supérieurs ont été dotés avec des personnes venant de l'intérieur aussi bien que de l'extérieur de la Fonction publique. Ce sont les postes suivants:

- Principal associé, Donald J. Savoie
- Principal adjoint (Programmes d'orientation/CAP), Roma Bertrand
- Directeur exécutif (Services administratifs et financiers), Charles Caron
- Directrice générale, (Services du Personnel), Gracia Howard
- Directeur général (Communications et Marketing), Yvan-Paul Roy

ACTIVITÉS

L'élaboration des cours et des études de cas avance rapidement. On prévoit tenir, début 1989, des colloques sur la gestion des crises, les relations ouvrières-patronales, les négociations et les incidences de la Charte canadienne des droits sur la fonction de gestion.

Plusieurs nouveaux cours en sont au stade de la planification et les travaux sont déjà bien avancés pour deux d'entre eux : la gestion de l'évolution d'une politique à l'intérieur de l'administration fédérale, et la gestion d'une région. Ces cours devraient pouvoir s'offrir à titre expérimental, au début de 1989. Le Centre envisage également d'autres nouveaux cours :

- la gestion d'un organisme
- la gestion et la mise en oeuvre d'un programme
- la gestion des ressources humaines
- la gestion des relations entre un ministère et son environnement externe
- la gestion d'un ministère
- la structure de la gestion et de la responsabilité financières
- la gestion d'un projet d'immobilisations
- la gestion des opérations et des services au public.

Ceci n'est cependant qu'une liste provisoire pouvant être modifiée après consultation avec les membres du Comité consultatif et divers groupes clients.

L'élaboration des études de cas progresse bien: on a presque terminé de rédiger le brouillon de trois d'entre elles et l'on en prépare une demi-douzaine d'autres. Dès que l'autorisation finale aura été reçue, le CCG publiera les études de cas en collaboration avec l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC).

ORGANISMES CONSULTATIFS

Le gouvernement a voulu que le Centre canadien de gestion soit guidé dans ses travaux par un comité consultatif composé de personnel supérieur de la Fonction publique et du secteur privé et de membres de la collectivité universitaire. Il a également décidé que le Centre consulterait sa clientèle pour pouvoir bien répondre à ses besoins. Le Centre sera donc doté d'un comité consultatif et de plusieurs sous-comités consultatifs.

Sous la présidence du greffier du Conseil privé, le Comité consultatif conseillera le principal du Centre sur tout ce qui se rapporte à l'enseignement, aux politiques et aux priorités du Centre. L'organisme conseillera également le ministre sur tout ce qui touche au Centre et contrôlera la mesure dans laquelle les activités du Centre sont propres à lui permettre de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés. Le Comité, dont les membres sont nommés par le gouverneur en conseil, comprendra un nombre égal de fonctionnaires et de personnes du secteur privé, ces dernières provenant essentiellement de l'entreprise et des universités. Il y aura également trois membres "ex-officio", à savoir le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, le secrétaire du Conseil du Trésor et la présidente de la Commission de la Fonction publique du Canada.

Pour ce qui est des sous-comités, le Centre aura des comités permanents pour tous ses programmes, notamment un sous-comité consultatif sur les priorités de recherche. Ces divers comités auront pour mission de veiller à ce que les normes du Centre pour le perfectionnement des gestionnaires et les activités connexes soient du plus haut niveau et

correspondent parfaitement aux besoins du secteur public. Composés de représentants de l'intérieur et de l'extérieur, ces sous-comités se rencontreront au moins une fois l'an sous la présidence des principaux adjoints du CCG.

PROGRAMME DE RÉSIDENTS

Les deux premiers résidents de la Fonction publique à être nommés au Centre sont John Hunter et Margaret Cottrell-Boyd. Durant son séjour au Centre, M. Hunter va mener, pour le compte d'Emploi et Immigration Canada, une importante recherche sur la gestion du changement et participera en outre à diverses activités du Centre. M^{me} Cottrell-Boyd partagera avec les stagiaires l'expérience unique qu'elle a connue durant son affectation dans l'administration gouvernementale de l'Australie.

Grâce au programme de résidents, un petit nombre de fonctionnaires et de cadres du secteur privé pourront venir au Centre durant un certain temps en qualité de résidents seniors. L'objet du programme est de leur donner la chance de contribuer au perfectionnement des gestionnaires fédéraux en participant à des activités spéciales comme les colloques. Ils seront également invités à contribuer à l'élaboration des études de cas, à la recherche et aux conférences. Pour ce qui est des résidents de l'extérieur de la Fonction publique, on espère attirer des dirigeants d'entreprises, d'administrations provinciales, d'universités et d'autres secteurs.

EMPLACEMENT DU CCG

Le Centre aura son siège dans l'historique Académie De La Salle, à Ottawa. Actuellement logé temporairement dans l'aile "C" du complexe De La Salle, le Centre déménagera au début de 1989 dans l'aile "B" -- soit l'ancienne école elle-même -- que le ministère des Travaux publics est en train de rénover. À ce moment-là, le Centre aura deux campus, c'est-à-dire celui de Touraine (ancien Centre de perfectionnement des cadres de Touraine) et le campus De La Salle. On envisage également d'offrir des cours d'un bout à l'autre du pays, et particulièrement dans les provinces de l'Atlantique et l'Ouest du Canada.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS(ES) —TÉMOIN(S)

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, Contrôleur général du Canada.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1989
four

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, May 10, 1989

Le mercredi 10 mai 1989

Issue No. 3

Fascicule n° 3

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Bill C-14, "An Act for granting
to Her Majesty certain sums of
money for the Government of Canada
for the financial year ending the
31st March, 1990"

Le Projet de loi C-14, «Loi
accordant à Sa Majesté certaines
sommes d'argent pour le gouvernement
du Canada pendant l'exercice se terminant le
31 mars 1990»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray
Barootes	(or Doody)
Bosa	Robin
Cools	Simard
Flynn	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hastings	<i>Guysborough</i>)
Kirby	Stollery
*MacEachen (or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stollery substituted for that of the Honourable Senator Davey.

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Marsden.

The name of the Honourable Senator Roblin substituted for that of the Honourable Senator Bolduc.

The name of the Honourable Senator Flynn substituted for that of the Honourable Senator Cogger.

The name of the Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Balfour. (*May 10, 1989*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray
Barootes	(ou Doody)
Bosa	Robin
Cools	Simard
Flynn	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hastings	<i>Guysborough</i>)
Kirby	Stollery
*MacEachen (ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stollery substitué à celui de l'honorable sénateur Davey.

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Marsden.

Le nom de l'honorable sénateur Roblin substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc.

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger.

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (*le 10 mai 1989*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, May 9, 1989:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting of the Senate.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the motion be amended by striking out all of the words after the word "Bill" and substituting therefor the following:

"be referred to the Standing Senate Committee on National Finance."

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question then being put on the main motion, as amended, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 9 mai 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le Projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit inscrit à l'Ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance du Sénat.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la motion soit modifiée en supprimant tous les mots après les mots «projet de loi», et en les remplaçant par ce qui suit:

«soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.»

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

La motion principale, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 10, 1989
(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Barootes, Bosa, Cools, Flynn, Frith, Hastings, Kirby, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (13)

Also present, but not of the Committee: The Honourable Senators Beaudoin, Corbin, Everett, MacDonald (*Halifax*), and Phillips. (5)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

The Honourable Eugene Forsey, P.C., C.C.

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 9, 1989 began its examination of Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990".

The Honourable Eugene Forsey made opening remarks, following which he and Mr. Darling answered questions.

At 6:00 p.m. the Committee adjourned to Thursday, May 11, 1989 at 11 a.m.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 MAI 1989
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Barootes, Bosa, Cools, Flynn, Frith, Hastings, Kirby, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (13)

Également présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Corbin, Everett, MacDonald (*Halifax*), et Phillips. (5)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

L'honorable Eugene Forsey, c.p., C.C.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 mai 1989, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990».

L'honorable Eugene Forsey fait une déclaration préliminaire après quoi, lui et M. Darling répondent aux questions.

À 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi, 11 mai 1989, à 11 heures.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 10, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-14, Appropriation Act No. 1, 1989-90, met this day at 3.30 p.m., to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I have taken the liberty of asking Senator Forsey to appear here as a witness.

Tous les sénateurs connaissent l'expérience du sénateur Forsey dans le domaine constitutionnel, domaine qui nous préoccupe quelque peu à l'heure actuelle. Alors, je lui ai demandé s'il pouvait, malgré toutes ses occupations, venir nous entretenir du problème qui a été soulevé en particulier par le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough).

Ceci est la première séance d'étude du comité sur pour étudier le projet de loi C-14, qui est:

An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990.

The short title is: "Appropriation Act No. 1, 1989-90."

Honourable senators, before I give the floor to Senator Forsey, senators will remember that recently I put on the record a letter which I had received from the Deputy Prime Minister, the Honourable Don Mazankowski, along with the reply that I made to Mr. Mazankowski at that time. Today, Senator Roméo LeBlanc handed me a letter he received on April 11. He was attempting to check if it was in answer to one of his letters but he could find nothing. He handed me the letter and I told him that it was in reply to one of my own letters. Therefore, honourable senators, for purposes of the record, I will read the text of the letter, which is in French.

... la lettre du vice-premier ministre est datée du 11 avril 1989.

Le sénateur Frith: Excusez-moi, monsieur le président. Pourriez-vous nous dire en général quelle était la teneur de votre lettre?

Le président: Elle concernait le Centre canadien de gestion qui avait fait l'objet du projet de loi C-148 lors du dernier Parlement.

Le sénateur Frith: Entendu. Cette avait été soulevée par le sénateur Kirby.

Le président: C'est exact. Alors je vais citer cette lettre:

Monsieur le Sénateur,

J'ai bien reçu votre lettre du 9 mars dernier touchant le Centre canadien de gestion.

Le Centre canadien de gestion est à Touraine, comme vous le savez.

Je vous sais gré d'avoir pris le temps de nous faire connaître certaines vues exprimées par le Comité sénatorial des finances nationales sur le projet de loi relatif au Cen-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 10 mai 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-14, Loi de crédits n° 1 de 1989-1990, se réunit aujourd'hui à 15 h. 30 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je me suis permis de demander au sénateur Forsey de venir témoigner aujourd'hui.

Honourable Senators are all aware of Senator Forsey's experience in constitutional matters, a field of particular interest to us at the present time. I asked him if, despite his busy schedule, he would be willing to come and discuss with us the problem raised by Senator Stewart (Antigonish-Guysborough).

This is the first meeting of the Committee for the purpose of examining Bill C-14,

Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990

Le titre abrégé en est: Loi de crédits n° 1 de 1989-1990.

Honorables sénateurs, avant de donner la parole au sénateur Forsey, j'aimerais vous rappeler que j'ai récemment rendu publique une lettre que m'avait fait parvenir le vice-premier ministre, l'honorable Don Mazankowski, ainsi que la réponse que je lui avais alors envoyée. Le sénateur Roméo LeBlanc m'a remis aujourd'hui une lettre qu'il a reçue le 11 avril dernier. Il voulait, depuis ce temps, vérifier s'il s'agissait d'une réponse à l'une de ses lettres, mais n'a rien trouvé. Il m'a alors remis ce document et je lui ai confirmé que c'était une réponse à l'une de mes propres lettres. En conséquence, honorables sénateurs, je vous lis cette lettre, rédigée en français, afin qu'elle soit versée au compte rendu.

... the letter of the Deputy Prime Minister is dated April 11, 1989.

Senator Frith: Excuse me, Mr. Chairman, but could you tell us what the letter was about in general?

The Chairman: It concerned the Centre for Management Development which was the focus of Bill C-148 tabled during the last Parliament.

Senator Frith: I see. Senator Kirby has already made some reference to the Centre.

The Chairman: That's right. I will read the letter for you:

"Dear Senator:

I have received your letter of March 9 last concerning the Canadian Centre for Management Development."

As you know, the Canadian Centre for Management Development is located in Touraine.

"I appreciate your having taken the time to share with us some of the views of the Senate Committee on National Finance regarding the bill to establish the Cen-

[Text]

tre. Je constate avec plaisir l'appui général donné au concept par les membres du Comité.

Pour les sénateurs qui n'étaient pas présents lors de cette réunion, ce problème a été soulevé parce que dans les prévisions budgétaires générales, il y a une demande de crédits pour le Centre canadien de gestion.

Comme un projet de loi avait été déféré devant notre comité, j'avais fait part du courrier qui avait été échangé entre monsieur Mazankowski et moi-même.

Les observations des sénateurs sur la responsabilité du Centre sont particulièrement intéressantes et vous voudrez noter que les amendements que nous apportons présentement au projet de loi en tiennent compte.

Honorables sénateurs, je n'ai pas vu le projet de loi mais je suppose qu'il va nous arriver bientôt.

Par ailleurs, vous faites mention de quelques doutes exprimés concernant le besoin d'un tel projet de loi. Je crois que la création d'un établissement de cette nature exige une loi qui lui assure le degré d'indépendance nécessaire. Une loi fournira de plus un énoncé clair des buts et objectifs en fonction desquels le Centre sera évalué.

Je vous remercie encore de nous avoir communiqué les vues de vos collègues. J'espère que les amendements apportés les satisferont.

Veuillez agréer, monsieur le sénateur, mes cordiales salutations.

Alors cette lettre étant déposée au dossier, je cède la parole au sénateur Forsey qui veut nous éclairer sur le problème qui existe à l'heure actuelle. Sénateur Forsey, je vous cède la parole.

M. Eugene Forsey: Monsieur le président, honorables sénateurs, je crois que ma présence ici cet après-midi est vraiment...

Le sénateur Roblin: Monsieur le président...

Le président: Je m'excuse sénateur Forsey, le sénateur Roblin voudrait ajouter quelque chose.

Senator Roblin: I am sorry to interrupt my friend, but I will not be long. I merely wish to inquire whether there will be any other witnesses appearing before this committee, apart from the two gentlemen whose names are on the list here.

The Chairman: I am told by our able clerk that we have only one official from the Treasury Board, Mr. Darling, whom you all know. There was a question as to whether or not the minister would come, but I understand that he had other commitments and cannot be with us this afternoon.

Senator Simard: Just on that point, Mr. Chairman, has the committee determined whether or not we will still wish to hear from the Chairman of the Treasury Board? He may be a difficult person to get hold of.

The Chairman: You will remember, Senator Simard, that at our last meeting we adjourned until the following morning in

[Traduction]

tre. I am pleased to see that the Committee members generally support the concept."

For those senators who were not at the meeting, the problem was raised because the Main Estimates called for funding for the Canadian Centre for Management Development.

Since a bill had been referred to our Committee, I had informed members of the correspondence exchanged between Mr. Mazankowski and myself.

"The senators made some particularly interesting observations about the Centre's responsibilities and you will note that we have taken these comments into consideration when making the present amendments to the bill."

Honourable senators, I can't really comment about that since I have not yet seen the bill. I expect we will be receiving it shortly.

"Moreover, you also expressed some reservations about the need for such a bill. I believe it is important to have legislation governing the establishment of a centre such as this to ensure the necessary degree of autonomy for the Centre. Legislation will clearly spell out the aims and objectives of the Centre and the criteria according to which it will be evaluated.

Thank you once again for sharing your colleagues' views with us. I hope they will find the amendments we have made satisfactory.

Yours sincerely,"

Having read this letter for the record, I will now give the floor to Senator Forsey so that he may enlighten us about the problem at hand. Senator Forsey, you may proceed.

Dr. Eugene Forsey: Mr. Chairman, Honourable senators, my presence here this afternoon is, I believe, truly...

Senator Roblin: Mr. Chairman...

The Chairman: Excuse me, Senator Forsey, Senator Roblin would like to say something.

Le sénateur Roblin: Je m'excuse d'interrompre mon collègue, mais je serai bref. Je désire tout simplement savoir si d'autres témoins, à part les deux dont les noms figurent sur notre liste, comparaitront devant le Comité.

Le président: Notre greffier me dit que seul un fonctionnaire du Conseil du Trésor que vous connaissez tous, M. Darling, viendra témoigner. On s'est demandé si le ministre comparaitra ou non, mais on me dit qu'il a d'autres engagements et qu'il ne pourra venir cet après-midi.

Le sénateur Simard: À ce sujet, monsieur le président, le Comité a-t-il établi s'il désirait ou non prendre contact avec le président du Conseil du Trésor? Comme c'est un homme très occupé, il nous sera peut-être difficile de l'avoir parmi nous.

Le président: Sénateur Simard, vous vous souviendrez que, lors de notre dernière séance, nous avons suspendu nos travaux

[Text]

order to accommodate the minister. Then you know what happened in the house and in the Senate. We therefore had a problem of urgency and I had to take it upon myself to try to get the witnesses here. That is why I asked Dr. Forsey to appear as a witness. The Treasury Board, of course, is intimately concerned with the problem. Therefore we now have Mr. Darling and Dr. Forsey before us. I do not know what the future of the bill will be. It is up to the members of the committee to decide what they want to do with the bill.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, while we are addressing this subject, I believe it was thought that someone from the Department of Justice—an appropriate person authoritative with regard to the interpretation of the bill—would be helpful to the committee. I would like to know if that person will be here later today. It is also the kind of information that I think Senator Roblin also wants, although he might not have that specific person in mind. I think it is a matter of how long we are going to meet this afternoon, and what the prospects are.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I doubt very much whether we will be able to get anyone from the Department of Justice to come and give us a legal opinion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, Mr. Chairman, there is no question of that. It is simply a matter of explaining the bill, because there are some places where the wording of the bill needs, perhaps, some explanation.

Senator Roblin: I appreciate the point but, as a rule, officials from the Department of Justice confine themselves to giving opinions to members of the government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I am not asking for a legal opinion at all.

The Chairman: I am informed that we have been in touch with the Department of Justice officials regarding Bill C-14 and I have a note here from Mr. Greenberg which reads as follows:

Department of Justice lawyers assigned to the Treasury Board, after consultation with the Deputy Minister of Justice, indicated that, for the reason given below, they are reluctant to appear on this occasion before the National Finance Committee.

They indicated that their reluctance is based on the long-standing and respected principle that Justice counsel normally should be exempt from disclosing legal opinions or advice given in confidence either orally or in writing to the Government of Canada.

Finally, they noted that they do appear before Commons committees to explain the workings of bills, but not to express opinion on the legality of government actions. Such opinions are given only to government departments which are their clients.

[Traduction]

jusqu'au lendemain matin pour accéder à la demande du ministre. Vous savez ce qui est arrivé par la suite à la Chambre du Sénat. Nous nous trouvions alors dans une situation d'urgence et j'ai dû moi-même tenter de faire comparaître les témoins devant nous. C'est pour cette raison que j'ai demandé au sénateur Forsey de venir témoigner. Le problème concerne tout particulièrement bien sûr le Conseil du Trésor. Nous pouvons donc poser des questions à MM. Darling et Forsey. Je ne sais pas ce qui arrivera au projet de loi. Il incombe en effet aux membres du Comité de prendre une décision à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, puisque nous discutons de cette question, n'avait-on pas décidé qu'un représentant du ministère de la Justice, un expert dans l'interprétation de ce projet de loi, pourrait être utile au Comité? J'aimerais savoir si une telle personne comparaitra devant nous plus tard aujourd'hui. Je suppose que le sénateur Roblin aimerait également obtenir ce genre de renseignements, même s'il ne pensait à personne en particulier. Selon moi, cela dépendra de la durée de la séance de cet après-midi et les possibilités qui s'offriront à nous.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je doute beaucoup que nous soyons capables de convaincre un représentant du ministère de la Justice de comparaître pour nous donner un avis juridique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, monsieur le président, il n'en est pas question. Il lui suffirait d'expliquer le projet de loi, dont certains passages auraient peut-être besoin d'être expliqués.

Le sénateur Roblin: Je comprends votre argument mais, en règle générale, les fonctionnaires du ministère de la Justice donnent des avis de ce genre uniquement aux membres du gouvernement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je n'ai pas du tout l'intention de leur demander un avis juridique.

Le président: On me dit que nous avons communiqué avec des fonctionnaires du ministère de la Justice au sujet du projet de loi C-14. J'ai d'ailleurs ici une note de M. Greenberg qui se lit comme suit:

Les avocats du ministère de la Justice affectés au Conseil du Trésor, après consultation avec le sous-ministre de la Justice, ont indiqué que, pour la raison donnée ci-après, ils hésitent à comparaître cette fois-ci devant le Comité des finances nationales.

Ils ont précisé que leur attitude reposait sur le principe adopté et respecté depuis si longtemps voulant qu'un avocat du ministère de la Justice ne soit généralement pas tenu de révéler les avis juridiques confidentiels qu'il a donnés, verbalement ou par écrit, au gouvernement du Canada.

Ils ont finalement souligné qu'ils acceptent de comparaître devant les comités de la Chambre des communes pour expliquer le fonctionnement des projets de loi, mais non pour exprimer une opinion sur la légalité des mesures gouvernementales. De tels avis sont donnés uniquement aux ministères fédéraux qui sont leurs clients.

[Text]

Senator Frith: Mr. Chairman, just to complete the record on that point, I think Senator Roblin's objection is, of course, well founded and confirmed by your note, if that is what we have been requesting. In other words, we do not want them to come and decide whether or not Senator Stewart's point was correct on the constitutionality or the legality of the use of warrants. That is not what we expected of them. It would have been, for the reasons they have explained, unusual, to say the least, for them to provide such an explanation. Our questions were based on the workings of the bill. For example, I want to ask them about the effect of the word "confirmed" in clause 3 of the bill. Officials do come to explain how bills work. I would like them to come and give us such an explanation, and perhaps we can explain to them that we will not be asking them to disclose an opinion that they gave to the Crown as their client, but to do the usual and go through the bill explaining the meaning and effect of some of these words.

Senator Flynn: Do you not know what "confirmed" means?

Senator Frith: I do not know what the practical effect of the word is here. Perhaps Senator Flynn can give us an explanation, if the Justice Department does not mind a former attorney general giving us that opinion. As to whether or not I know the meaning of "confirmed" according to the Oxford Dictionary, I think I do. However, I would like to know what the word means in the context of clause 3 of the bill.

Senator Flynn: There is no context. It is "confirmed."

The Chairman: Senator Flynn will not be a witness this afternoon. If he would like to be a witness, perhaps we could hear him tomorrow.

Senator Frith: I should make it clear for the record that I would prefer to have someone from the department. I mean no disrespect to Senator Flynn.

The Chairman: I will ask Mr. Greenberg to phone the Department of Justice to see whether we can have someone appear with respect to the bill this afternoon or perhaps tomorrow morning at 11 o'clock. They will deal with the point you have raised so there will be no mistakes.

Senator Flynn: We will cross that bridge when we come to it. It is the first time that I have heard of this problem with regard to the word "confirmed." I am astounded.

Senator Frith: It is the first time that we have had a situation like this. It is not the first time, as far as I know, that the word "confirmed" has appeared. In fact, I think it is usually in clause 3 of such bills. However, it is the first time in my experience—admittedly, it is less extensive than that of my colleagues—that I have been concerned about it in the context of what the government has done, in this case, with Governor General's warrants. That is how I want to situate the question.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Monsieur le président, pour mettre le point final à ce sujet, je désire signaler que l'objection du sénateur Roblin serait évidemment fondée et confirmée par la note que vous nous avez lue si c'était ce que nous demandions. Autrement dit, nous ne leur demandons pas de comparaître pour nous dire si le sénateur Stewart a raison ou non relativement à la constitutionnalité ou à la légalité du recours aux mandats. Ce n'est pas du tout ce que nous attendons d'eux. Il eut été tout à fait inhabituel, et c'est le moins qu'on puisse dire, que ces fonctionnaires nous donnent de tels avis. Nos questions concernent le fonctionnement du projet de loi. Ainsi, j'aimerais leur demander l'incidence que peut avoir le terme «confirmé» qui apparaît à l'article 3 du projet de loi. Certains fonctionnaires comparaissent pour expliquer le fonctionnement des projets de loi. Je souhaiterais qu'ils viennent ici nous donner des explications de ce genre; nous pourrions alors peut-être leur dire que nous n'avons pas l'intention de leur demander un avis qu'ils ont déjà donné à la Couronne à titre de client. Nous désirons uniquement qu'ils agissent comme d'habitude et qu'ils passent le projet de loi en revue pour nous expliquer le sens et l'incidence de certains des termes employés.

Le sénateur Flynn: Ne savez-vous donc pas ce que «confirmé» signifie?

Le sénateur Frith: Je ne connais pas l'incidence réelle que ce terme pourrait avoir dans le cas présent. Le sénateur Flynn pourrait peut-être nous répondre, si toutefois le ministère de la Justice ne s'offusque pas qu'un ancien procureur général agisse de la sorte. En ce qui concerne la définition de «confirmé», je crois connaître ce qu'en dit tout bon dictionnaire. Toutefois, j'aimerais savoir ce que ce terme signifie dans le contexte de l'article 3 du projet de loi.

Le sénateur Flynn: Il n'y a aucun contexte. On dit simplement que le paiement est «confirmé».

Le président: Le sénateur Flynn ne comparaitra pas cet après-midi. S'il désire témoigner, nous pourrions peut-être l'entendre demain.

Le sénateur Frith: J'aimerais que l'on prenne acte que, sauf tout respect envers le sénateur Flynn, je préférerais un témoin du ministère de la Justice.

Le président: Je demanderai à M. Greenberg de téléphoner aux représentants de ce ministère pour savoir s'ils peuvent nous envoyer quelqu'un cet après-midi, ou demain matin à 11 heures, afin de discuter du projet de loi. Ces témoins répondront aux questions que vous avez posées afin qu'il n'y ait pas d'erreur possible.

Le sénateur Flynn: Nous verrons en temps et lieu. C'est la première fois que j'entends dire que le mot «confirmé» cause des problèmes. Je n'en crois pas mes oreilles!

Le sénateur Frith: C'est aussi la première fois qu'une telle situation se présente. Pour autant que je sache, le terme «confirmé» a déjà été utilisé dans des mesures législatives. En fait, il apparaît généralement à l'article 3 de projets de loi de ce genre. Toutefois, d'après mon expérience personnelle, qui n'est pas, je l'admets, aussi longue que celle de mes collègues, c'est la première fois que cette question me préoccupe dans un tel contexte. Je m'inquiète en effet de l'utilisation que le gouver-

[Text]

The Chairman: Let us now hear from Dr. Forsey.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, honorables sénateurs, je m'excuse de ma surdité!

Je crois que ma présence ici cet après-midi est complètement superflue parce que je n'ai qu'à souligner ardemment ce qu'a dit hier le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough) au Sénat. Mot pour mot, je suis complètement d'accord avec le sénateur Stewart.

Alors, si l'on veut me poser des questions, je suis prêt à répondre soit en anglais, soit en français mais je n'ai absolument rien à ajouter et je n'ai absolument rien à soustraire au discours prononcé hier par le sénateur Stewart. Je suis complètement d'accord.

Le président: Je vous remercie, sénateur Forsey. Est-ce qu'il y a des questions pour le sénateur Forsey? Sénateur Everett?

Senator Everett: As I understand Senator Stewart's speech, there are two precedents for Governor General's warrants. One is the urgency rule. The second is as a result of a 1951 amendment introducing section 5 to the Financial Administration Act that allows for the use of Governor General's warrants at a time when Parliament is dissolved for an election and prior to the time Parliament is reconvened after the election. Dealing with the question of urgency, in your judgment is there any need for urgency in the second condition—that is, when Parliament has been dissolved?

Dr. Forsey: Yes. I think it is clear. Once Parliament is dissolved without the voting of supply, it is almost certain that there will be some urgency requiring the need for a Governor General's warrant. As far as I know, this is the only country in the commonwealth where elections take place without supply being voted beforehand. That used to be an absolute rule in the United Kingdom and still is the rule in Australia and, as far as I know, in all the Queen's realms, except here. It is an indispensable constitutional, though not legal, provision, but ever since 1911 Canada has had the custom of using Governor General's special warrants when an election has been called without supply having been voted.

Senator Everett: Then under those circumstances, I assume that the definition of the word "urgency" is merely a requirement for supply that cannot be met by the contingency fund? Is there no other definition for "urgency" than under those circumstances?

Dr. Forsey: I don't know that I understand your question. I heard you say that there was no other definition of "urgency", but that seems to me to cover the possibilities.

Senator Everett: So if supply were required for proven expenditures, whether or not they were urgent, would that supply be provided?

[Traduction]

nement fait des mandats spéciaux du gouverneur général. J'aimerais situer la question dans ce contexte.

Le président: Je donne maintenant la parole à M. Forsey.

Dr. Forsey: Mr. Speaker, Honourable Senators, I apologize for being hard of hearing!

My presence here this afternoon is, I feel, quite unnecessary since I can only strongly support what Senator Stewart (Antigonish-Guysborough) said yesterday in the Senate. I agree completely with his every word.

Therefore, if anyone has any questions they would like to ask me, I am prepared to answer, either in English or in French. But I have absolutely nothing further to say or any criticisms to make about the speech delivered yesterday by Senator Stewart. I totally agree with what he said.

The Chairman: Thank you, Senator Forsey. Are there any questions for Senator Forsey? Senator Everett, you have a question?

Le sénateur Everett: Si j'ai bien compris les propos du sénateur Stewart, deux conditions doivent être respectées pour établir un mandat spécial du gouverneur général. Ainsi, il faut tout d'abord qu'il y ait urgence. La deuxième exigence a été établie en 1951 lorsqu'une modification a été apportée pour inclure le paragraphe 5 à la Loi sur la gestion des finances publiques. Cette disposition permet de recourir aux mandats spéciaux du gouverneur général lorsque le Parlement est dissous pour tenir des élections et avant que les Chambres ne soient rappelées après celles-ci. Croyez-vous qu'il y ait urgence dans le second cas, c'est-à-dire lorsque le Parlement a été dissous?

M. Forsey: Cela m'apparaît évident. Lorsque la dissolution a lieu sans que les crédits appropriés n'aient été votés, il est presque certain qu'une urgence quelconque nécessitera l'établissement d'un mandat du gouverneur général. Pour autant que je sache, le Canada est le seul pays du Commonwealth où des élections ont lieu sans que des crédits ne soient tout d'abord votés. Cette façon de procéder avait valeur de règle absolue au Royaume-Uni et l'a encore en Australie et, si je ne me trompe, dans tout le reste de ce qui constitue le domaine de la Reine. Bien que cette disposition constitutionnelle essentielle n'ait aucun fondement légal, le Canada a l'habitude, depuis 1911, de recourir aux mandats spéciaux du gouverneur général lorsqu'une élection est déclenchée sans que des crédits n'aient été votés.

Le sénateur Everett: En pareilles circonstances, j'imagine donc que l'«urgence» présumée ne sert qu'à obtenir l'argent qui ne peut être accordé au moyen des crédits pour éventualités. Ce terme ne peut-il donc avoir un sens différent dans d'autres circonstances?

M. Forsey: Je ne comprends pas très bien votre question. Vous avez dit que le terme «urgence» n'avait pas d'autre sens, ce qui semble fermer la porte à toute autre éventualité.

Le sénateur Everett: Si le gouvernement a besoin de certaines sommes d'argent pour effectuer des dépenses nécessaires, ces sommes lui seront-elles accordées, qu'il y ait ou non urgence?

[Text]

Dr. Forsey: Would you repeat that, please?

Senator Everett: If supply were required during dissolution it would be provided under the terms of "urgency." In other words, purely and simply, the money is provided for proven expenditures?

Dr. Forsey: If I remember the section correctly, there has to be certification by someone in the ministry concerned that the funds are urgently required for the public good. I have forgotten the exact terms of the section.

Senator Everett: It is true that the minister who seeks the appropriation must say that the funds are urgently required. What I am trying to get at is what is the definition of "urgency" when Parliament has been dissolved? Does it cover any expenditure that is required after dissolution?

Dr. Forsey: I would think, legally, yes.

Senator Everett: So when Parliament is merely adjourned or prorogued would the definition of "urgency" change?

Dr. Forsey: I think the section covers that point and says something to the effect that Governor General's special warrants may be had when Parliament is prorogued and when Parliament is adjourned for a certain length of time. As I recall, it is properly spelled out.

Senator Everett: That is true, but does the test of urgency become greater when we are dealing with the situation of prorogation or adjournment than it would be when we are dealing with dissolution?

Dr. Forsey: In the case of either prorogation or adjournment, Parliament can be recalled. I think there is provision for recall in the Standing Orders of the House of Commons. If I remember correctly, there is similar provision in the Rules of the Senate. In the case of prorogation, it seems to me that the date can be changed by the Crown on the advice, of course, of the government.

Senator Everett: Just to deal with an adjournment for the moment because it is a simpler matter, you are saying that the definition would change by virtue of the fact that Parliament can be recalled.

Dr. Forsey: I would think so.

Senator Everett: So the test would be higher in a case of adjournment than it would be say, in a case of dissolution where clearly Parliament cannot be recalled.

Dr. Forsey: I should say so. I am, of course, subject to correction by people better informed than I. I need hardly remind some of my own colleagues that I am not a lawyer and that, therefore, everything I say on the subject should be taken with not only a grain of salt but with a very considerable amount of salt.

Senator Everett: But it would be generally agreed that you are a constitutional expert, would it not?

[Traduction]

M. Forsey: Pourriez-vous répéter votre question, s'il vous plaît?

Le sénateur Everett: Si le gouvernement a besoin d'argent alors que le Parlement a été dissous, pourra-t-il l'obtenir sous prétexte qu'il y a urgence? Autrement dit, pourra-t-il avoir l'argent dont il a besoin pour les dépenses nécessaires?

M. Forsey: Si je me souviens bien de l'article en question, un représentant du ministère intéressé doit attester l'urgence des fonds et leur nécessité dans l'intérêt public. J'ai oublié le libellé exact de l'article.

Le sénateur Everett: Vous avez raison; le ministre qui désire obtenir les crédits doit attester l'urgence du paiement. J'aimerais pourtant savoir quel sens on donne au mot «urgence» lorsque le Parlement est dissous. Ce terme couvre-t-il toutes les dépenses nécessaires qui doivent être effectuées après la dissolution des Chambres?

M. Forsey: Sur le plan légal, je dirais que oui.

Le sénateur Everett: Si le Parlement a seulement suspendu ses travaux ou a été prorogé, la définition d'«urgence» change-t-elle?

M. Forsey: Je crois que la disposition législative précise qu'un mandat spécial du gouverneur général peut être établi lorsque le Parlement est prorogé ou ajourné pour un certain temps. Si je me souviens bien, cette précision est énoncée en toutes lettres.

Le sénateur Everett: C'est exact, mais l'urgence devient-elle plus grande lorsque le Parlement est prorogé ou ajourné que lorsqu'il a été dissous?

M. Forsey: Le Parlement peut être rappelé lorsqu'il s'agit d'une prorogation ou d'une dissolution. Je crois d'ailleurs que le Règlement de la Chambre renferme une disposition à cet égard tout comme, si je ne m'abuse, le Règlement du Sénat. Dans les cas de prorogation, il me semble que la Couronne peut changer la date de retour sur l'avis, évidemment, du gouvernement.

Le sénateur Everett: Si l'on s'en tient pour l'instant à l'ajournement, parce que ce cas est plus simple, êtes-vous en train de me dire que le sens accordé au terme «urgence» changerait parce que le Parlement peut être rappelé?

M. Forsey: Je crois que oui.

Le sénateur Everett: L'urgence devrait donc être plus grande en cas d'ajournement qu'en cas de dissolution, parce qu'alors le Parlement ne peut être rappelé?

M. Forsey: Je le crois bien, en effet, évidemment, des personnes mieux renseignées pourraient corriger mes propos. Dois-je rappeler à certains de mes collègues que je ne suis pas avocat et que toutes mes paroles ne doivent donc pas être prises au pied de la lettre, loin de là.

Le sénateur Everett: Mais chacun s'entend de manière générale pour dire que vous êtes un expert constitutionnel, n'est-ce pas?

[Text]

Dr. Forsey: I don't know. I dislike that term because there are so many humbugs these days who palm themselves off as constitutional experts and I don't like to be lumped in with the whole crowd.

Senator Everett: I would suggest to you that you certainly are humble. There is no humbug. I would think that you would be seen generally as an outstanding constitutional expert and as someone who could give an opinion.

Dr. Forsey: That is very flattering. I must say, after reading Senator Stewart's speech on this subject, I decided that he knew far more about it than I did and could run rings around me. Most of the points he brought up were ones that had occurred to me and, indeed, had been embodied in the document that Mr. Eglington and I submitted to the McGrath committee of the House of Commons. I have quotations here. Of course, there were some new circumstances and, of course, some new considerations which Senator Stewart adduced which simply had not occurred to me.

Senator Everett: Just to finalize, you would say then that the test of urgency escalates from a low at dissolution to a higher level at prorogation to an even higher level when we are dealing with an adjournment.

Dr. Forsey: Yes, I should think so.

The Chairman: Before I call on Senators Flynn, Stollery and Frith, I should like to mention that Mr. John Sims, Senior Consultant for the Department of Justice, assigned to Treasury Board, will be here within the hour.

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président. Je suis toujours heureux de voir le sénateur Forsey que je considère un de mes très bons amis et un conseiller très sûr en matière constitutionnelle.

Le problème que le sénateur Everett a discuté et qui a été soulevé par le sénateur Stewart, en est-il un, d'après vous, qui a trait à la Constitution ou seulement aux dispositions de la Loi de l'administration financière?

M. Forsey: Honorables sénateurs, il s'agit, à mon avis, d'une question strictement constitutionnelle.

Le sénateur Flynn: Alors à quoi réferez-vous? Quand le sénateur Everett parlait de la question d'urgence, il citait le texte de la Loi de l'administration financière et non pas le texte de la Constitution.

M. Forsey: Non, mais enfin quand il s'agit de questions constitutionnelles, il y a non seulement strictement la question de droit, mais il y a aussi la question des conventions, comme on dit en anglais, de la Constitution.

Le sénateur Flynn: Oui, d'accord.

M. Forsey: Il s'agit ici, je crois, en général non pas d'un texte de loi adopté par le gouvernement, mais il s'agit des principes de la Constitution et des conventions, les «understandings», comme on dit en anglais, les coutumes et les usages.

Le sénateur Flynn: Alors, à ce moment-là vous réferez au fait que le gouvernement ne peut pas faire de dépenses sans avoir obtenu au préalable l'approbation du Parlement.

[Traduction]

M. Forsey: Je ne sais pas. Je n'aime pas beaucoup ce terme. Il y a tellement de charlatans de nos jours qui se font passer pour des experts constitutionnels et je n'aime pas qu'on m'assimile à tout le monde.

Le sénateur Everett: Je crois que vous faites preuve de beaucoup d'humilité. Vous n'êtes pas un de ces charlatans. Je crois que de manière générale on vous considère comme un expert constitutionnel exceptionnel et comme une personne qui serait en mesure d'exprimer une opinion.

M. Forsey: C'est très flatteur. Je dois dire qu'après avoir lu le discours du sénateur Stewart sur cette question, j'ai conclu qu'il en savait beaucoup plus long que moi à ce sujet et pourrait m'en montrer. La plupart des points qu'il a soulevés m'étaient venus à l'esprit et figuraient même dans le document que M. Eglington et moi-même avons présenté au Comité McGrath de la Chambre des communes. J'ai quelques citations ici. Bien sûr, la situation a évolué et le sénateur Stewart a fait valoir de nouvelles considérations qui ne m'étaient tout simplement pas venues à l'esprit.

Le sénateur Everett: Pour conclure, vous diriez donc que l'urgence, faible à la dissolution, grimpe d'un cran à la propagation et augmente encore lorsqu'il s'agit d'un ajournement.

M. Forsey: Je le crois, oui.

Le président: Avant de donner la parole aux sénateurs Flynn, Stollery et Frith, j'aimerais signaler que M. John Sims, le consultant principal du ministère de la Justice qui est affecté au Conseil du Trésor, sera là d'ici une heure.

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman. I am always happy to see Senator Forsey because I consider him to be one of my very dear friends and a respected constitutional expert.

In my opinion, is the problem discussed by Senator Everett and raised by Senator Stewart a constitutional problem or merely one relating to the provisions of the financial Administration Act?

Dr. Forsey: In my opinion, Honourable Senators, it is strictly a constitutional problem.

Senator Flynn: On what do you base this contention? When Senator Everett mentioned the question of urgency, he quoted the text of the Financial Administration Act, not the text of the Constitution.

Dr. Forsey: Where constitutional matters are concerned, there is not only the question of legality, strictly speaking, to be considered but also the question of constitutional conventions.

Senator Flynn: I understand.

Dr. Forsey: In this particular instance, it is not a matter of a legislative text adopted by the government, but rather a matter of constitutional principles and conventions, a matter of understanding customs and traditions.

Senator Flynn: Then what you are saying is that the government cannot appropriate funds without first obtaining Parliament's authorization to do so?

[Text]

M. Forsey: Excusez-moi sénateur Flynn.

Senator Flynn: You are referring to the principle that the government is not allowed to make any expenditure without prior approval of Parliament.

M. Forsey: Non, je ne dis pas cela.

Le sénateur Flynn: Bien alors, vous dites quoi?

M. Forsey: Je dis que quand il n'y a pas de Parlement en existence...

Le sénateur Flynn: Oui, mais c'est justement, mais peu importe...

M. Forsey: Il est impossible de...

Le sénateur Flynn: Oublions la Loi de l'administration financière. Quel est le principe qui vous dicte que l'on ne peut pas procéder comme on a procédé ici?

M. Forsey: Je le répète, ce n'est pas une question du texte de la Loi de l'administration financière.

Le sénateur Flynn: Je ne vous demande pas de texte. Je vous demande simplement de me dire quelle est la règle, qu'elle soit écrite ou pas, ça ne me dérange pas.

M. Forsey: Eh bien, je dois m'exprimer plutôt en anglais qu'en français.

Le sénateur Flynn: Allez-y, monsieur Forsey.

M. Forsey: A cause de mes déficiences, je ne suis pas comme le sénateur Flynn...

Le sénateur Flynn: Je vous envie!

Dr. Forsey: Obviously, when Parliament is dissolved there is no Parliament in existence. The writs have not been returned for a new Parliament and it becomes urgent that a great number of expenditures should be made. The only way of doing that that I know of is by Governor General's special warrants. But that is not the whole story because when a new Parliament comes into existence, when the writs have been returned, then it seems to me that the constitutional propriety prescribed that the new Parliament shall be summoned at the earliest possible moment to vote supply.

Senator Flynn: Except if, under the Financial Administration Act, you can do it otherwise.

Dr. Forsey: You have got the contingency vote, of course.

Senator Flynn: Do you agree that this rule may be changed by the provisions of the Financial Administration Act?

Dr. Forsey: No, of course not.

Senator Flynn: Why not?

Dr. Forsey: This is a matter of constitutional propriety.

Senator Flynn: I disagree with you but, anyway, continue.

Dr. Forsey: Let me explain. After the election of 1962, I think it was, I was called on the telephone by Mr. James McCook of the *Ottawa Journal*. He said, "The rumour is going around Ottawa that Mr. Diefenbaker is not going to call Parliament for some considerable time."

[Traduction]

Mr. Forsey: Could you repeat the question, Senator Flynn.

Le sénateur Flynn: Vous faites référence au principe selon lequel le gouvernement n'est pas autorisé à faire des dépenses sans l'approbation préalable du Parlement.

Dr. Forsey: No, that's not what I'm saying.

Senator Flynn: Then what exactly are you saying?

Dr. Forsey: I'm saying that when Parliament has been dissolved...

Senator Flynn: Yes, but...

Dr. Forsey: It is impossible to...

Senator Flynn: Let's forget the Financial Administration Act. What is the basis of your contention that the government cannot proceed as it has done?

Dr. Forsey: I repeat, the matter has nothing to do with the provisions of the Financial Administration Act.

Senator Flynn: I'm not asking you about the text of the legislation. I'm simply asking you to tell me what principle you are basing yourself on. It makes no difference to me whether it is a written convention or not.

Dr. Forsey: Well, I have to answer that question in English.

Senator Flynn: As you wish, Senator Forsey.

Dr. Forsey: I do not have Senator Flynn's skills...

Senator Flynn: It is I who envy you.

M. Forsey: Évidemment, le Parlement, lorsqu'il est dissous, n'existe plus. Dans une situation où les brefs d'élection d'un nouveau Parlement n'ont pas été reçus et qu'il devient urgent de procéder à un grand nombre de dépenses, les mandats spéciaux du Gouverneur général sont, à ma connaissance, la seule façon d'y parvenir. Mais ce n'est qu'un aspect de la question, car dès qu'un nouveau Parlement voit le jour, lorsque les résultats des élections sont proclamés, la convenance constitutionnelle voudrait, il me semble, que le nouveau Parlement soit convoqué le plus tôt possible pour voter des crédits.

Le sénateur Flynn: Sauf si la Loi sur l'administration financière vous permet de faire autrement.

M. Forsey: Il y a bien sûr le crédit pour éventualités.

Le sénateur Flynn: Êtes-vous d'avis que les dispositions de la Loi sur l'administration financière modifient cette règle?

M. Forsey: Bien sûr que non.

Le sénateur Flynn: Pourquoi pas?

M. Forsey: C'est une question de convenance constitutionnelle.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas d'accord avec vous, mais continuons.

M. Forsey: Permettez-moi d'expliquer. Après l'élection de 1962, je crois, M. James McCook du *Ottawa Journal* m'a téléphoné pour me dire ceci: «Selon une rumeur qui circule à Ottawa, M. Diefenbaker ne va pas convoquer le Parlement avant un bon moment.

[Text]

Senator Flynn: In 1962?

Dr. Forsey: Half a jiffy—it was 1962 or 1963.

Senator Flynn: It could not be 1963 because he resigned.

Dr. Forsey: That is why I say I think it was 1962.

Senator Flynn: In 1962 the election was held in June and Parliament was recalled in September.

Dr. Forsey: I am recounting a conversation with Mr. McCook on the telephone to illustrate the point I am trying to make. I cannot remember the exact date. If anyone expects me to have a memory like that they are imagining I am a reincarnation of Arthur Meighen.

If I may be allowed to continue without any further interruption for a moment.

Mr. McCook said, "If Mr. Diefenbaker puts off the summoning of Parliament month after month after month and provides himself with funds by means of Governor General's special warrants is there anything we can do? The members have all been sworn in. Can they meet and transact business?" I said, "Of course not. Parliament is not equipped with a self-starter. Parliament meets on the summons of the Crown which is issued on the advice of the government." He said, "What can we do then if he does this?" I said, "Sooner or later, there will be an uproar." I said that I did not know exactly when but, after six, seven or eight months, there would be an uproar. I told him that people will say, "We thought we had, in this country, cabinet responsible to the House of Commons—government by cabinet with a majority in the House of Commons. Has this government got a majority in the House of Commons? Not obviously. Perhaps it could get one. The only way we can discover whether it can or cannot get one is by summoning Parliament." I said, "It seems to me that a point would come at which, when the Prime Minister presented another Governor General's special warrant, the Governor General would have to say, 'Prime Minister, I cannot sign this warrant. It is not my business to decide who shall be the Government of Canada. It is the business of the House of Commons and I cannot sign this warrant. You will have to advise me to summon Parliament. If you are not prepared to advise me to summon Parliament, then I shall have to terminate your commission and send for the Leader of the Opposition to give me the advice.'" That is the point I am trying to make, yes.

Senator Flynn: I agree with that, but I do not think you can equate the present situation with the situation you are discussing.

Dr. Forsey: The present situation is worse.

Senator Frith: It is worse, that is right.

Senator Flynn: We had the election in November. Parliament was recalled in December. We had the adjournment at the end of December to March 1.

Senator Frith: Having put down your Supplementary Estimates before, Senator Flynn.

Senator Flynn: We could have done.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: En 1962?

M. Forsey: Un instant . . . c'était en 1962 ou en 1963.

Le sénateur Flynn: Sûrement pas en 1963 car il a démissionné.

M. Forsey: C'est pourquoi je crois que c'était en 1962.

Le sénateur Flynn: En 1962, l'élection a eu lieu en juin et le Parlement fut rappelé en septembre.

M. Forsey: Je vous raconte une conversation téléphonique avec M. McCook pour illustrer mon propos. Je ne me souviens pas de la date exacte. Pour avoir pareille mémoire il faudrait que je sois la réincarnation d'Arthur Meighen.

Si vous voulez bien me permettre de poursuivre sans interruption pendant un moment.

M. McCook m'a confié: «Si M. Diefenbaker repousse la convocation du Parlement pendant des mois et s'approvisionne en fonds au moyen de mandats spéciaux du Gouverneur général, que pouvons-nous faire? Les députés ont tous été assermentés. Peuvent-ils se réunir et entreprendre des travaux». «Bien sûr que non, lui ai-je répondu. Le Parlement n'est pas pourvu d'un démarreur automatique. Il se réunit lorsque convoqué par la Couronne à la demande du gouvernement.» «Que pouvons-nous faire alors s'il procède ainsi?», m'a-t-il demandé. «Tôt ou tard, lui ai-je rétorqué, il y aura un tollé de protestations.» Je lui ai expliqué que je ne savais pas exactement quand, mais qu'après six, sept ou huit mois, il y aurait un tollé de protestations. Les gens diront, ai-je ajouté, «Nous croyions avoir dans ce pays un cabinet responsable devant la Chambre des communes, un gouvernement par l'exécutif qui s'appuie sur une majorité à la Chambre des communes. Ce gouvernement est-il appuyé par une majorité à la Chambre des communes. En apparence pas. Il peut peut-être en recueillir une. La seule façon de le savoir est de convoquer le Parlement.» «Il me semble, lui ai-je dit, qu'à un moment donné, lorsque le Premier ministre lui présenterait un autre mandat spécial, le Gouverneur général serait forcé de dire: «Monsieur le Premier ministre, je ne saurais signer ce mandat. Ce n'est pas à moi de décider qui formera le gouvernement du Canada». «C'est à la Chambre des communes de le faire et je ne peux pas signer ce mandat. Vous devrez me demander de convoquer le Parlement. Si vous n'êtes pas disposé à le faire, je devrai mettre un terme à votre mandat et convoquer le chef de l'Opposition pour qu'il me le demande». Voilà ce que j'essayais de dire.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord avec ce que vous dites, mais je ne crois pas que nous puissions comparer la situation actuelle à celle dont vous parlez.

M. Forsey: La situation actuelle est pire.

Le sénateur Frith: Elle est pire, c'est vrai.

Le sénateur Flynn: L'élection a eu lieu en novembre et le Parlement a été rappelé en décembre, puis il a suspendu ses travaux de la fin de décembre jusqu'au 1^{er} mars.

Le sénateur Frith: Après avoir déposé le budget des dépenses supplémentaires, sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Nous aurions pu.

[Text]

Senator Frith: You did.

Senator Flynn: I am not discussing that.

Senator Frith: That is an important fact. The Estimates were there.

Senator Flynn: We will see in due course. Do not worry, I am not going to change the facts. You cannot either.

Senator Frith: Just make sure they are complete, that's all.

Senator Flynn: This time we have the government elected by majority in November, Parliament recalled in December and an adjournment at the end of December to March 6. So Parliament had been recalled. You cannot equate that situation with the one to which you were referring of June 1962.

Dr. Forsey: No.

Senator Frith: This is worse.

Senator Flynn: Mind you, from June 1962 the Parliament was recalled in September; so it was not as long as you are describing it. How do you compare the situations? If I am not mistaken, what you are saying in the end is that the government should have recalled Parliament, but at what time? In January, in February, in March, or when it did in April?

Senator Frith: When it did.

Senator Flynn: What do you suggest?

Senator Frith: And asked for some money.

Senator Flynn: It is all very well to say that something went wrong, but what should have been done?

Dr. Forsey: Well, Senator Flynn, the two situations are not the same. This is worse.

Senator Flynn: Well, okay.

Dr. Forsey: This is worse because—

Senator Flynn: You can say that but—

Senator Hastings: Point of order, Mr. Chairman.

Senator Frith: Let him say something.

Senator Hastings: Will Senator Flynn stop bullying the witness and let him answer the question?

Senator Frith: He says it is worse. Let us hear why it is worse.

Dr. Forsey: I am trying to answer the question. I think my train of thought, if you can call it that, may become derailed, although I hope not. I say this situation is worse because of the reasons given yesterday in full and in detail by Senator Stewart. When Parliament has been recalled and is there to vote supply, and when Supplementary Estimates have actually been presented, never before has there been this recourse to the Governor General's special warrants, and I think it is wholly improper, for the reasons given by Senator Stewart.

Senator Flynn: Are you saying that it is worse because Parliament could have been recalled?

[Traduction]

Le sénateur Frith: C'est ce que vous avez fait.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas ce dont je parlais.

Le sénateur Frith: C'est un fait important. Le budget était devant le Parlement.

Le sénateur Flynn: Nous verrons en temps et lieu. Ne vous inquiétez pas, je ne vais pas modifier les faits. Vous ne sauriez le faire vous non plus.

Le sénateur Frith: Assurez-vous simplement qu'ils sont complets.

Le sénateur Flynn: La situation actuelle est la suivante: le gouvernement a remporté une majorité en novembre, le Parlement a été rappelé en décembre, puis a suspendu ses travaux de la fin de décembre au 6 mars. Vous ne sauriez comparer cette situation à celle de juin 1962 dont vous parliez.

M. Forsey: Non.

Le sénateur Frith: Elle est pire.

Le sénateur Flynn: Vous savez, après l'élection de juin 1962 le Parlement a été rappelé en septembre; ce n'est pas aussi long que vous le laissez entendre. Comment comparez-vous les deux situations? Sauf erreur, ce que vous prétendez en définitive c'est que le gouvernement aurait dû rappeler le Parlement, mais quand? En janvier, en février, en mars ou au moment où il l'a fait, en avril?

Le sénateur Frith: Au moment où il l'a fait.

Le sénateur Flynn: Que suggérez-vous?

Le sénateur Frith: Et a demandé plus d'argent.

Le sénateur Flynn: C'est bien beau de dire que nous avons fait fausse route mais qu'aurait-il fallu faire?

M. Forsey: Les deux situations ne sont pas identiques, sénateur Flynn. Celle-ci est pire.

Le sénateur Flynn: Bon, d'accord.

M. Forsey: Celle-ci est pire parce que...

Le sénateur Flynn: Vous pouvez le prétendre, mais...

Le sénateur Hastings: J'en appelle au règlement, monsieur le président.

Le sénateur Frith: Laissez-le parler.

Le sénateur Hastings: Le sénateur Flynn veut-il bien cesser d'intimider le témoin et le laisser répondre à la question?

Le sénateur Frith: Il dit que cette situation est pire. Laissez-le nous dire en quoi.

M. Forsey: J'essaie de répondre à la question. Je crois qu'on m'a fait perdre le fil de mes idées, mais j'espère que non. J'affirme que la présente situation est pire à cause des raisons énumérées en détail hier par le sénateur Stewart. Une fois que le Parlement a été rappelé, qu'il est en mesure de voter des crédits, et qu'un budget des dépenses supplémentaires a été déposé, c'est la première fois qu'on a ainsi recours aux mandats spéciaux du Gouverneur général. Cela me semble, pour les raisons évoquées par le sénateur Stewart, tout à fait représentable.

Le sénateur Flynn: Prétendez-vous que la situation est pire parce qu'il aurait été possible de rappeler le Parlement?

[Text]

Senator Frith: No. It could have been given supply. That is what he is saying.

Senator Flynn: No. Are you saying that it could have been recalled to accord supply to the government?

Senator Frith: No. He is saying it was recalled and could have been asked for supply.

Senator Flynn: When?

Senator Frith: You have just told us when it was recalled.

Senator Barootes: Please do not badger the questionner.

Senator Frith: Why not?

Dr. Forsey: I am saying exactly what Senator Stewart said yesterday. I cannot put it any better. I cannot even put it as well.

Senator Flynn: I am not trying to push you. I will proceed more slowly, if you wish. I am not pushing you at all. I am trying to clarify the situation. It seems to me that you are saying that the government failed in not recalling Parliament and asking for supply.

Senator Frith: No, nonsense.

Dr. Forsey: They prorogued Parliament when it had already been supposed to sit on March 6. They prorogued Parliament and then proceeded to make very extensive use of Governor General's warrants when there was no real necessity to use them.

Senator Flynn: So Parliament should have been reconvened on March 6?

Senator Frith: No, no.

The Chairman: Please. You will have your turn.

Senator Flynn: Let us be clear. This is what I think the witness is saying.

Senator Stollery: No, he is not.

Senator Flynn: Instead of recalling Parliament, the government prorogued it and then used Governor General's warrants. That is what you said.

Dr. Forsey: That is part of the story, anyway.

Senator Flynn: What is the missing part of the story?

Dr. Forsey: Well, I think one missing part of the story is that they could have introduced an interim supply bill in December.

Senator Frith: That is the problem.

Senator Flynn: Oh, yes. They could have done that in December, that is true.

Dr. Forsey: Yes.

Senator Flynn: But then there was some kind of an agreement, I suspect, as usual, that Parliament would return only on March 6 and, as is provided in the Financial Administration Act, there are some escapes. Whether it was the right interpretation of the Financial Administration Act or not is something else.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Non. Ce qu'il dit c'est que le gouvernement aurait pu lui demander des crédits.

Le sénateur Flynn: Non. Voulez-vous dire que le Parlement aurait pu être rappelé pour voter des crédits au gouvernement?

Le sénateur Frith: Non. Il dit que le Parlement avait été rappelé et que le gouvernement aurait pu lui demander des crédits.

Le sénateur Flynn: Quand?

Le sénateur Frith: Vous venez de nous le dire: lorsqu'il a été rappelé.

Le sénateur Barootes: Veuillez ne pas harceler la personne qui pose les questions.

Le sénateur Frith: Pourquoi pas?

M. Forsey: Je répète exactement ce que le sénateur Stewart disait hier. Je ne saurais mieux le formuler. Je ne saurais même pas l'exprimer aussi bien.

Le sénateur Flynn: Je ne cherche pas à vous bousculer. J'irai moins vite si vous le voulez. Je ne vous bouscule pas du tout. Je cherche simplement à clarifier la situation. Vous dites, il me semble, que le gouvernement a eu tort de ne pas rappeler le Parlement et de lui demander des crédits.

Le sénateur Frith: Non, ce sont des bêtises.

M. Forsey: Le gouvernement, alors que le Parlement devait siéger le 6 mars, l'a prorogé. Il l'a fait pour ensuite avoir recours massivement aux mandats du Gouverneur général même si ce n'était pas vraiment nécessaire.

Le sénateur Flynn: Il aurait donc fallu convoquer le Parlement le 6 mars?

Le sénateur Frith: Non, non.

Le président: De grâce. Vous aurez votre tour.

Le sénateur Flynn: Soyons clairs. C'est je crois ce que dit le témoin.

Le sénateur Stollery: Non, ce n'est pas tu tout ce qu'il dit.

Le sénateur Flynn: Au lieu de rappeler le Parlement, le gouvernement l'a prorogé et a eu recours aux mandats du Gouverneur général. Voilà ce que vous avez dit.

M. Forsey: C'est une partie de l'histoire, en tous cas.

Le sénateur Flynn: Quelle partie de l'histoire manque?

M. Forsey: Une des parties de l'histoire qui manque, je crois, c'est que le gouvernement aurait pu présenter un projet de loi de crédits provisoires en décembre.

Le sénateur Frith: Voilà le problème.

Le sénateur Flynn: Vous avez raison. Il aurait pu le faire en décembre, c'est vrai.

M. Forsey: Oui.

Le sénateur Flynn: Mais je soupçonne que comme d'habitude il y avait un genre d'entente selon laquelle le Parlement ne serait reconvoqué que le 6 mars et il y a, comme le prévoit la Loi sur l'administration financière, des échappatoires. Quant à savoir si la Loi sur l'administration financière a été bien interprétée ou non, c'est une autre affaire.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Order. May I raise a point of order? Mr. Chairman, we are hearing a fictitious account of what may have taken place. There may have been an agreement. We are hearing a fictitious account put forward by Senator Flynn. The record is perfectly clear, Mr. Chairman. The House of Commons adjourned on government motion and we, of course, could not—

Senator Flynn: Without any objection.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, well, look, Mr. Chairman, does the New Democratic Party have to assume responsibility for the government asking for supply? No, it does not. That is the government's business. It went in with a supply request and it moved the adjournment. It similarly moved the adjournment in the Senate. The responsibility is clear, on the record. Let us not have this fiction, Senator Flynn.

Senator Flynn: There is no fiction.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying there was an agreement.

Senator Flynn: I am sorry. You are saying it was not done in the proper way and I am asking: How should it have been done?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I really do not think that this is the kind of question—

Senator Flynn: Well, I heard you and, very often, I do not think it is the kind of argument that we should hear.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right, but let us deal with the present situation, Mr. Chairman. I do not really think that this is the kind of question for which we asked Senator Forsey to come here to answer, because the record is clear. The government knew it needed supply when it moved the adjournment of the House and, then, subsequently, it knew it needed supply when it prorogued Parliament. It is perfectly clear and you cannot unload that responsibility. I say, through you, Mr. Chairman, to Senator Flynn, that you cannot unload that on, for example, the NDP.

Senator Flynn: I am not unloading it on anyone—except you, maybe.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, that—

Senator Flynn: Senator Forsey was mentioning the precedent of—

The Chairman: Senator Everett wishes to speak on the question of order.

Senator Everett: The interruptions are from my side of the table, but I really wish we would just allow Senator Flynn to ask his questions and adduce what evidence he can. The next questioner can then disagree with him. I do not think we are getting anywhere by these constant interruptions.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A l'ordre. Puis-je en appeler au Règlement? Monsieur le président, on nous raconte un roman-feuilleton de ce qui aurait pu arriver. Il y a peut-être eu entente. Le sénateur Flynn nous fait un récit fictif. Ce qui s'est passé est parfaitement claire, monsieur le président. La Chambre des communes a ajourné sur une motion du gouvernement et nous ne pouvions évidemment pas...

Le sénateur Flynn: Sans opposition.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, la responsabilité qu'a le gouvernement de demander des crédits incombe-t-elle au Nouveau parti démocratique? Bien sûr que non. C'est l'affaire du gouvernement qui a déposé une demande de crédits puis présenté une motion d'ajournement. Il a de même présenté une motion d'ajournement au Sénat. La responsabilité est claire et le compte rendu en fait état. Cessez de faire de la fiction, sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Il n'y a pas de fiction.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites qu'il y avait une entente.

Le sénateur Flynn: Je suis désolé. Vous dites qu'on n'a pas procédé de la bonne manière et je demande comment il aurait fallu procéder.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je ne crois vraiment pas que c'est le genre de question...

Le sénateur Flynn: Eh bien, je vous ai écouté et il m'est arrivé bien souvent de penser que ce n'était pas le genre d'arguments que nous devrions entendre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien, mais tenons-nous en à la situation actuelle, monsieur le président. Je ne crois vraiment pas que c'est le genre de questions auxquelles nous avons invité le sénateur Forsey à venir répondre, car le compte rendu est clair. Le gouvernement savait très bien qu'il avait besoin de crédits lorsqu'il a proposé l'ajournement de la Chambre, et il savait pertinemment qu'il en avait besoin quand il a prorogé le Parlement. C'est parfaitement évident, et vous ne pouvez pas vous décharger de cette responsabilité. Par votre intermédiaire, monsieur le président, je dis au sénateur Flynn que vous ne pouvez pas vous décharger de cette responsabilité sur le dos, par exemple, du NPD.

Le sénateur Flynn: Je n'essaie pas de m'en décharger sur le dos de quiconque—sauf vous peut-être.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Eh bien, c'est—

Le sénateur Flynn: Le sénateur Forsey faisait allusion au précédent—

Le président: Le sénateur Everett veut intervenir au sujet d'un point du Règlement.

Le sénateur Everett: Les interruptions émanent de mon côté de la table, mais je souhaiterais vraiment qu'on laisse simplement le sénateur Flynn poser ses questions et obtenir les informations qu'il peut. La prochaine personne à poser des questions pourra contester ce qu'il dit. Ces interruptions continues ne nous mènent nulle part.

[Text]

Senator Flynn: I was going to return to the precedent mentioned by Senator Forsey from 1962, in his conversation with Mr. McCook. You were discussing what could have been done, that somebody should have said that Parliament should have been recalled.

Dr. Forsey: Should have been called.

Senator Flynn: Should have been called, yes, called in session.

Dr. Forsey: Yes.

Senator Flynn: Did you hear any of these calls after the adjournment in December, such as in January or February or March?

Dr. Forsey: Nobody called me on the subject.

Senator Flynn: No, no, but did you see anywhere anyone saying that Parliament should have been recalled for that very purpose of supply?

Dr. Forsey: No, but so what?

Senator Flynn: I agree with you. If you do not like it or if you do like it, I do not mind, but I am asking you if that was done.

Dr. Forsey: I do not know. I have not been in very good health, but I do read the newspapers. I am too deaf to listen to the radio. I am too deaf and my sight is deteriorating, so I do not look at television and I do not know who may have said what, anywhere, anytime, on this subject. If you want to know what I heard, I heard nothing.

Senator Flynn: That is right.

Dr. Forsey: It does not follow that nothing was said.

Senator Frith: That is where the fault lies: people who did not phone, not the government.'

Senator Flynn: Do you not think it was the responsibility of at least the opposition party to howl for the recall of Parliament?

Dr. Forsey: Yes, it certainly was. It ought to have been raised in the House of Commons. When it has not been raised in the House of Commons, the Senate has a duty to preserve the rights of the people.

Senator Flynn: But, as you know, the fault, if there was any, as far as the House of Commons is concerned, has been ratified by the passage of the bill that is before this committee.

Dr. Forsey: The fact remains that the Senate is a house of Parliament—

Senator Flynn: I am not discussing the responsibilities of the Senate; I am simply speaking of the elected House of Commons, the members of which have the main responsibility for supply. They have ratified the situation.

Dr. Forsey: The House of Commons failed in its duty, just as it did shortly after the 1984 election on the subject of a borrowing bill. The Senate refused to pass that borrowing bill until the Estimates had been tabled. In that case, the House of

[Traduction]

Le sénateur Flynn: J'allais revenir au précédent de 1962 mentionné par le sénateur Forsey dans sa conversation avec M. Cook. Vous discutiez de ce qu'on aurait pu faire, du fait que quelqu'un aurait pu dire que le Parlement aurait dû être rappelé.

M. Forsey: Aurait dû être rappelé.

Le sénateur Flynn: Oui, aurait dû être rappelé pour siéger.

M. Forsey: Oui.

Le sénateur Flynn: Avez-vous entendu réclamer la convocation du Parlement après l'ajournement de décembre, par exemple en janvier, en février ou en mars?

M. Forsey: Personne ne m'a téléphoné à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Non, non, mais avez-vous vu quelque part quelqu'un affirmer que le Parlement aurait dû être rappelé expressément pour cette question de crédits?

M. Forsey: Non, mais qu'est-ce que ça prouve?

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord avec vous; mais que cela vous plaise ou non, là n'est pas la question. Je vous demande simplement si quelqu'un l'a fait.

M. Forsey: Je ne le sais pas. J'ai eu des ennuis de santé, mais je lis les journaux. Je suis trop sourd pour écouter la radio. Je suis trop sourd et ma vue baisse, ce qui m'empêche de regarder la télévision, si bien que je ne sais pas si quelqu'un, quelque part, à un moment donné, a dit quelque chose à ce sujet. Si vous voulez savoir ce que j'ai entendu, alors je n'ai rien entendu.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

M. Forsey: Ce qui ne signifie pas nécessairement que personne n'a rien dit.

Le sénateur Frith: C'est là que le bât blesse: c'est la faute aux gens qui n'ont pas téléphoné, pas au gouvernement!

Le sénateur Flynn: Vous ne pensez pas que l'opposition, à tout le moins, aurait dû réclamer le rappel du Parlement?

M. Forsey: Certainement. La question aurait dû être soulevée à la Chambre des communes. Comme elle ne l'a pas été, le Sénat a le devoir d'intervenir pour préserver les droits des citoyens.

Le sénateur Flynn: Mais comme vous le savez, en ce qui concerne la Chambre des communes, la faute—si tant est qu'il y en ait eu une—a été entérinée par l'adoption du projet de loi dont le Comité est maintenant saisi.

M. Forsey: Il reste que le Sénat est une chambre du Parlement—

Le sénateur Flynn: Je ne discute pas des responsabilités du Sénat. Je parle simplement de la Chambre des communes dont les membres, élus, sont les principaux responsables des crédits. Ils ont entériné la situation.

M. Forsey: La Chambre des communes a manqué à son devoir, tout comme elle avait manqué à son devoir peu après les élections de 1984 au sujet d'un projet de loi portant pouvoir d'emprunt. Le Sénat avait refusé d'adopter le projet de loi en

[Text]

Commons also fell down on its duty and the Senate had to preserve the rights of the people under the Constitution.

Exactly the same is happening now, in my judgment—that is, the House of Commons has fallen down on its duty and the Senate has to preserve the rights of the people under the Constitution.

Senator Flynn: You are raising something that I, myself, consider to be very difficult. You are saying that the Estimates should have been tabled. There is an argument on the facts in that respect, and with respect, I disagree with you on the borrowing bill issue. That was purely partisan attitude at that time. That was an exercise in obstruction by Senator MacEachen, who was trying his hand at a new job, which is something very special. Some of the people here who were part of that comedy can testify to that, but you are free to believe that.

Dr. Forsey: It is hardly my business to argue with Senator Flynn.

Senator Flynn: Who is speaking of partisanship? I would like to compare my notes with yours.

Dr. Forsey: If you want to talk about the borrowing bill, at the time that was presented a strong and active Conservative friend of mine said, of the Senate's action:

“You know, I hate these people—”

Meaning the Liberals:

“—but this time I think they are right.”

Senator Flynn: He may have been wrong then.

Dr. Forsey: He is a very good constitutional lawyer.

Senator Flynn: We will discuss that privately, Dr. Forsey. I have some notes on that which I would like to compare with yours.

Dr. Forsey: If you want to say it was partisanship, go ahead and say it. I do not think it was.

Senator Flynn: I was not thinking of you.

Dr. Forsey: If you want to say it was partisanship on the part of the opposition in the Senate, you are entitled to your opinion. I differ with you on that. I think they had a good constitutional case.

The Chairman: Senator Flynn has made his point.

Respecting the appearance before the committee of officials from the Department of Justice, Mr. Greenberg will tell us what is happening now.

Mr. Jeff Greenberg (Adviser to the Committee): The message that I conveyed to the chairman came from officials in Mr. Sims' office that Mr. Sims would be here within the hour. I spoke with Mr. Sims approximately 15 minutes ago. He indicated to me that, while the officials expected him to appear before the committee this afternoon, he has to communicate

[Traduction]

question tant que le budget n'aurait pas été déposé. Dans ce cas là aussi la Chambre des communes a manqué à son devoir et le Sénat se devait de préserver les droits des citoyens aux termes de la Constitution.

À mon avis, nous nous trouvons maintenant devant la même situation—la Chambre des communes a manqué à ses obligations et c'est au Sénat qu'il incombe de préserver les droits des citoyens en vertu de la Constitution.

Le sénateur Flynn: Vous soulevez-là une question que je considère moi-même comme très difficile. Vous dites que le budget aurait dû être déposé. On n'est pas tout à fait d'accord sur les faits à cet égard et, sauf votre respect, je ne suis pas de votre avis au sujet du projet de loi portant pouvoir d'emprunt. À l'époque, l'intervention du Sénat était motivée par des considérations purement partisans. Le sénateur MacEachen, nouvellement nommé au Sénat, pratiquait une politique d'obstruction pour se faire la main, ce qui est très spécial. Certains des sénateurs ici présents qui ont pris part à cette comédie peuvent en témoigner, mais vous pouvez penser ce que vous voudrez.

M. Forsey: Je serais malvenu de contredire le sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Qui parle d'esprit partisan? Nous ne voyons pas les choses du même œil.

M. Forsey: Si vous voulez parler du projet de loi portant pouvoir d'emprunt, au moment où il a été déposé, un de mes amis, un conservateur convaincu et actif, a dit, en parlant de la réaction du Sénat:

Vous savez, je hais ces gens-là . . .

en parlant des Libéraux,

—mais cette fois-ci, je pense qu'ils ont raison.

Le sénateur Flynn: Il avait peut-être tort.

M. Forsey: C'est un excellent avocat spécialiste des questions constitutionnelles.

Le sénateur Flynn: Nous en discuterons en privé, monsieur Forsey. J'aimerais comparer nos vues.

M. Forsey: Si vous tenez à affirmer que l'action du Sénat était motivée par des considérations partisans, allez-y et dites-le. Pour ma part, je ne suis pas de cet avis.

Le sénateur Flynn: Je ne pensais pas à vous.

M. Forsey: Si vous voulez dire que l'opposition au Sénat était mue par des considérations partisans, vous avez droit à votre opinion. Je ne suis pas de votre avis, car je pense que la réaction des sénateurs était fondée sur le plan constitutionnel.

Le président: Le sénateur Flynn a dit ce qu'il avait à dire.

En ce qui concerne la comparution de représentants du ministère de la Justice, M. Greenberg va nous mettre au fait.

M. Jeff Greenberg (conseiller du Comité): J'ai transmis au président un message émanant du bureau de M. Sims selon lequel ce dernier serait ici dans l'heure. Je viens de parler à M. Sims, il y a environ un quart d'heure. Il m'a dit que, bien que les fonctionnaires de son bureau s'attendent qu'il compare devant le Comité cet après-midi, il devait communiquer avec

[Text]

with his deputy minister to see just how the Department of Justice will respond to the committee's request.

The only certainty is that he will not be here within the hour, and is not likely to be here this afternoon.

Senator Frith: We can hear from him tomorrow.

Senator Stollery: Mr. Chairman, when Senator Everett was asking Dr. Forsey questions about Governor General's warrants, I think it should be emphasized that these are not Governor General's warrants, these are Governor General's special warrants, that these are special warrants to be used in circumstances of which we are all aware when Parliament, for one reason or another, cannot pay the current expenses of government.

Is that correct?

Dr. Forsey: Yes.

Senator Stollery: The precedent is really what concerns me. Like all parliamentarians here, I have heard all about the use of Governor General's warrants and special warrants, and the use thereof. I do not think that is anything new to those of us who have been around Parliament for any length of time.

The precedent, though, does not appear to me to have been captured by Senator Flynn. As I understand it, there is an urgency involved in the use of Governor General's special warrants, the urgency of paying the current bills of the government because of dissolution, or something like that.

But in this case, as far as I am concerned, we are talking about paying bills out to some time in October of this year.

If I am not mistaken, as I read Bill C-14, we are talking about nine-twelfths, being the aggregate of nine-twelfths of the amount of the items set forth in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 1990.

Does this also include the expenses remaining for this calendar year, 1989?

Dr. Forsey: It appears to me from the information that I have that this will look after everything until October 5.

Senator Stollery: Until October 1.

Senator Flynn: 1989.

The Chairman: I think Mr. Darling would like to intervene.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: With your indulgence, and to clarify this matter, the bill before the committee is an interim supply bill seeking nine-twelfths of the total appropriations outlined in the Estimates.

The special warrants cover only the provision of supply for the first 45 days of this fiscal year with respect to that section of the bill.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But there are warrants other than those covered in that section of the bill.

[Traduction]

son sous-ministre pour savoir comment le ministère de la Justice allait réagir à la demande du Comité.

Ce qui est certain, c'est qu'il ne sera pas ici dans une heure, ni probablement cet après-midi non plus.

Le sénateur Frith: Nous pourrions avoir de ses nouvelles demain.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, lorsque le sénateur Everett a interrogé M. Forsey au sujet des mandats du gouverneur général, il aurait dû souligner qu'il s'agissait en fait de mandats spéciaux du gouverneur général qui sont censés être utilisés, comme nous le savons tous, lorsque le Parlement, pour une raison ou une autre, ne peut pas payer les dépenses courantes du gouvernement.

Est-ce exact?

M. Forsey: Oui.

Le sénateur Stollery: Ce qui m'inquiète, c'est le précédent. Comme tous les parlementaires présents ici, j'ai écouté tout ce que l'on a dit sur les mandats du gouverneur général et les mandats spéciaux et leur utilisation. Ceux d'entre nous qui siègent au Parlement depuis un certain temps savent sans doute déjà de quoi il ressort.

Je n'ai pas l'impression, cependant, que le sénateur Flynn ait bien saisi la nature du précédent. De la façon dont je vois les choses, il doit y avoir urgence pour recourir aux mandats spéciaux du gouverneur général, urgence de payer les factures du gouvernement parce que le Parlement est dissous, ou quelque chose du genre.

Or, à moins que je ne me trompe, dans le cas qui nous occupe, il s'agit du paiement de factures qui s'échelonnent jusqu'en octobre.

Si je comprends bien le projet de loi C-14, nous parlons des neuf douzièmes, neuf douzièmes du total des montants des postes énoncés au Budget des dépenses de l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

Cela comprend-il aussi les dépenses du reste de l'année civile 1989?

M. Forsey: D'après mes renseignements, cela couvrira toutes les dépenses jusqu'au 5 octobre.

Le sénateur Stollery: Jusqu'au 1^{er} octobre.

Le sénateur Flynn: 1989.

Le président: Je crois que M. Darling veut intervenir.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Si vous me le permettez, je voudrais, pour clarifier la question, préciser que, dans le projet de loi de crédits provisoires dont le comité est actuellement saisi, on demande l'approbation des neuf douzièmes du montant total des crédits prévus dans le Budget des dépenses.

Les mandats spéciaux ne couvrent que l'octroi de crédits pour les 45 premiers jours de l'exercice courant en ce qui concerne cette disposition du projet de loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais il y a d'autres mandats que ceux dont fait état le projet de loi.

[Text]

Mr. Darling: With respect to the previous fiscal year, senator, but not with respect to the current fiscal year.

Senator Stollery: There are several procedural elements that could establish a precedent. We now have conflicting testimony from the two witnesses. Dr. Forsey has the impression that we could—and I received this impression elsewhere. Dr. Forsey, witness number one, has said that we may be talking about something that could involve expenditures.

Dr. Forsey: Excuse me. I was about to add that I can make the same proviso that Mr. Darling made, that the bill extends to October 5, I think it is, but that the special warrants do not extend to that period. The special warrants, as Mr. Darling has said, are for 45 days.

Senator Stollery: Therefore, the special warrants are to pay expenses for exactly what, the first 45 days?

Dr. Forsey: I think that is the number of days, yes.

Mr. Darling: Yes, the warrant was drawn up for 45 days.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): For clarification, Mr. Chairman—of course we could waste a lot of time on this—let me ask Mr. Darling the following question: Am I correct in thinking that there were three warrants in the previous fiscal year, one in January, one in February and one in March, and those were for the year that ended March 31; and give or take a few hundred thousand dollars, those probably added up to about \$1.75 billion?

Mr. Darling: I believe the amount was \$1.4 billion in total.

Senator Stewart: Yes, but we do not know the contingency vote.

Mr. Darling: That is with respect to the three warrants.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. Then we had another warrant on April 1, the first day of the new fiscal year, for \$6.2 billion, and that is the warrant for which confirmation is being sought in the bill.

The bill also votes nine-twelfths of the Main Estimates, in other words, the money which would normally run through until the end of December. I understand, because I read an order in the House of Commons, that there will be a vote on the balance of the Main Estimates on October 6. So the bill asks for money for the balance of this calendar year, but, at the same time, it confirms the special warrant issued on April 1, which was for 45 days; is that correct?

Mr. Darling: That is correct, senator, and I believe it was Senator Frith or Senator Everett who raised the question as to why we were seeking this bill to confirm those warrants that had been provided for. With your indulgence, I would like to come back to that question at some point.

Senator Everett: We talked about nine-twelfths of the Main Estimates, but this does not aggregate. Is it somewhere in the neighbourhood of \$31 billion?

Senator Simard: The voted estimates.

[Traduction]

M. Darling: Des mandats qui visaient l'exercice précédent, sénateur, mais pas l'exercice courant.

Le sénateur Stollery: Plusieurs questions de procédure pourraient créer un précédent. Nous avons entendu des témoignages contradictoires des deux témoins. M. Forsey a l'impression que la situation pourrait créer un précédent—et je l'ai entendu dire ailleurs. M. Forsey, le premier témoin, a dit que cette situation pourrait éventuellement entraîner des dépenses.

M. Forsey: Excusez-moi. J'aurais outé que je peux apporter la même précision que M. Darling, à savoir que si le projet de loi vise une période allant jusqu'au 5 octobre, je pense, les mandats spéciaux, eux, ne sont pas valables aussi longtemps. Comme l'a dit M. Darling, il sont valables pendant 45 jours.

Le sénateur Stollery: Les mandats spéciaux servent donc à payer des dépenses pendant exactement combien de temps? Pendant les 45 premiers jours?

M. Forsey: Je crois que c'est exact.

M. Darling: Oui. Le mandat vaut pour une période d'au plus 45 jours.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À titre d'éclaircissement, monsieur le président—nous pourrions bien sûr perdre beaucoup de temps là-dessus—permettez-moi de poser à M. Darling la question suivante: Il y a eu trois mandats durant l'exercice précédent, un en janvier, un en février et un en mars. Ils visaient l'année terminée le 31 mars et représentaient grosso modo 1,75 milliard de dollars au total. Est-ce que je trompe?

M. Darling: Je crois que le montant total était de 1,4 milliard.

Le sénateur Stewart: Oui, mais nous ne savons rien du crédit pour éventualités.

M. Darling: Je parle des trois mandats.

Le sénateur Stewart: Oui. Il y a ensuite eu un autre mandat le 1^{er} avril, le premier jour du nouvel exercice financier, d'un montant de 6,2 milliards de dollars, et c'est ce mandat que l'on demande d'entériner dans le projet de loi.

Le projet de loi couvre par ailleurs les neuf douzièmes du Budget des dépenses principal, autrement dit l'argent nécessaire jusqu'à la fin de décembre. Je crois savoir—parce que j'ai lu un ordre de la Chambre des communes—qu'il y aura un vote sur le reste du budget le 6 octobre. Donc, dans ce projet de loi, on demande des crédits pour le reste de l'année civile, mais on entérine en même temps le mandat spécial du 1^{er} avril qui était valable pour 45 jours; est-ce exact?

M. Darling: C'est exact, sénateur. Je crois que le sénateur Everett ou le sénateur Frith a demandé pourquoi on sollicitait l'adoption de ce projet de loi pour intimer ces mandats qui sont déjà échus. Avec votre permission, je voudrais revenir sur cette question plus tard.

Le sénateur Everett: Nous parlons des neuf douzièmes du Budget des dépenses principal, mais qu'est-ce que cela représente au total? À peu près 31 milliards de dollars?

Le sénateur Simard: Les crédits votés.

[Text]

Mr. Darling: The Appropriation Act is with respect to the voted portion of the Main Estimates. The aggregate of that is approximately \$42 billion; and, while the general request has been nine-twelfths, attached to the bill in the appendix are some votes for which ten-twelfths or eleven-twelfths is also requested.

Senator Stollery: Mr. Chairman, it seems to me that we have two questions here. We have the issue of what this money covers in the calendar year 1989, which is very important. Then we go back to the constitutional question, which is: If we pass Bill C-14—and I believe this is Dr. Forsey's field of expertise—what precedent will this set for future Canadian governments?

Dr. Forsey: It will set a precedent and, in my judgment, a wholly improper one.

Senator Stollery: Would you like to expand on what a future government might be able to do if we pass Bill C-14?

Dr. Forsey: I think it is rather superfluous for me to do so because, to the best of my recollection, Senator Stewart set that out in great detail yesterday, and I agree with everything he said. If I wanted to go over it again, I would have to have the text of what he said before me, and then I would repeat it.

Senator Stollery: I understand. I heard Senator Stewart yesterday. Having listened to Senator Stewart and having listened to you say that you agree with Senator Stewart—and, of course, I am not a constitutional expert—it seems to me that a government could go on spending taxpayers' money for a considerable length of time without going to Parliament.

Dr. Forsey: Precisely.

Senator Stollery: We have this gigantic deficit of \$30 billion, and here we are, for the first time in Canadian history to my knowledge, actually being asked to pass a bill approving the expenditure of a gigantic sum of money that has been already spent without the taxpayers ever being consulted about it. Is that the situation?

Dr. Forsey: I think that is quite correct, and this performance can be repeated. Assuming this is perfectly legal, and I suspect it is, the legality of it would not be questioned. It is absolutely essential to draw the distinction between legality and constitutional propriety. Over and over again in recent years—and this has happened with both governments to the best of my recollection—when they have been told, "You are doing something that is constitutionally improper," they have said, "Well, it is perfectly legal," but that does not settle the question.

Senator Stollery: I would think that the average citizen is unable to distinguish the difference between legality. It must be very difficult for the taxpayer, who is being asked to make significant sacrifices, to understand that it is perfectly legal, although unconstitutional, to spend his money by the billions of dollars and to set a precedent for spending up to a year, because Parliament only has to sit once in a calendar year.

[Traduction]

M. Darling: La Loi de crédits concerne la partie votée du Budget des dépenses principal. Cela totalise environ 42 milliards de dollars. On demande dans l'ensemble les neuf douzièmes, mais le projet de loi contient, en annexe, certains crédits dont on demande de voter les dix douzièmes ou même les onze douzièmes.

Le sénateur Stollery: J'ai l'impression, monsieur le président, qu'il y a deux questions distinctes. Il y a d'abord la question de savoir ce que ces sommes couvrent dans l'année civile 1989, ce qui est très important. Il y a ensuite la question constitutionnelle: si nous adoptons le projet de loi C-14—et je pense que cette question relève du domaine dont M. Forsey est un expert—quel précédent cela établira-t-il pour les gouvernements futurs du Canada?

M. Forsey: Cela créera un précédent extrêmement fâcheux à mon avis.

Le sénateur Stollery: Pourriez-vous nous donner des précisions sur ce que l'adoption du projet de loi C-14 pourrait permettre à un gouvernement futur de faire?

M. Forsey: Il serait superflu que je le fasse car, si je me souviens bien, le sénateur Stewart l'a décrit en détail hier, et je souscris à tout ce qu'il a dit. Si je voulais répéter ces arguments, il me faudrait le texte de ce qu'il a dit avant moi, et je me contenterais alors de le lire.

Le sénateur Stollery: Je comprends. J'ai entendu le sénateur Stewart hier. Après l'avoir écouté, et après vous avoir entendu dire que vous étiez d'accord avec lui—bien sûr, je ne suis pas un expert des questions constitutionnelles—j'ai l'impression qu'un gouvernement pourrait pendant très longtemps dépenser les deniers des contribuables sans soumettre ces dépenses au Parlement.

M. Forsey: Exactement.

Le sénateur Stollery: Nous avons cet énorme déficit de 30 milliards de dollars; et voilà que pour la première fois dans l'histoire du Canada, à ma connaissance tout au moins, on nous demande d'adopter un projet de loi pour approuver la dépense d'une énorme somme d'argent qui a déjà été dépensée, sans que les contribuables n'en aient été consultés. Est-ce bien la situation que nous vivons?

M. Forsey: Oui, telle est la situation et elle pourrait d'ailleurs se répéter. Si l'on suppose que ce procédé est parfaitement légal, et, à mon avis, il l'est, nous ne pouvons mettre cette légalité en doute. Il est par contre absolument essentiel d'établir une distinction entre légalité et constitutionnalité. À plusieurs reprises ces dernières années, lorsqu'on disait au gouvernement—et cela s'est produit sous les deux gouvernements, si je me souviens bien—que ce qu'il faisait n'était pas constitutionnel, il répondait que cela était parfaitement légal. Cela ne règle toutefois pas la question.

Le sénateur Stollery: À mon avis, le Canadien moyen ne peut pas faire la distinction entre légalité et constitutionnalité. Le contribuable, à qui l'on demande de faire de gros sacrifices, doit trouver très difficile de comprendre qu'il est parfaitement légal, bien qu'inconstitutionnel, de dépenser son argent à coups de milliards de dollars et de créer un précédent en ce qui concerne les dépenses de toute une année, sous prétexte que le

[Text]

Dr. Forsey: One day would be enough.

Senator Stollery: Parliament could sit for one day to make it technically legal and spend the taxpayers' money without any parliamentary consultation taking place.

Dr. Forsey: They could do so with Governor General's special warrants.

Senator Frith: Dr. Forsey, you have made the distinction between what is constitutionally proper and what is legal. If I understand your point, it is that this is unprecedented, unconstitutional and against the principle that "responsible government" means that a government must go to Parliament for supply at the earliest opportunity and not use other special ways.

Dr. Forsey: Yes.

Senator Frith: Whereas, legally, the government points to the Financial Administration Act and says that under section 30 it can be done.

I have some doubt as to their interpretation of the Financial Administration Act. During our review of the Estimates, when we asked officials what the criteria were for exercising the special rights under section 30, we were told that there were three: first, Parliament must not be sitting, it must be adjourned or prorogued; second, there was no other vote or fund from which they could get the money; and third, it was a matter of urgent need for the public good. Those were the three tests.

Dr. Forsey: Yes.

Senator Frith: We agreed, on the first test they were right; Parliament was not sitting. The fact that the government sent them packing is another question, but it is still a fact. Parliament was not sitting. The second test was that they could find no other place to take the money from, and they were right on that, because there was none. They had exhausted the contingency fund. So they met the requirements of the first and second tests, which were the tests that they interpreted.

Then we asked them about the urgent need—the third test. What was the urgency? They said it was because of the fact that Parliament was not sitting and that they could not get the money anywhere else. We said that that only meets two of the tests. Meeting the third test, to their understanding, came from meeting the first and second tests. Surely it has to be a separate urgency. I put it to you that there might be some weakness even in their legal argument.

Dr. Forsey: I am inclined to think so, but I did not venture to put it quite so strongly. I do not feel competent in that area, but it looks to me as if this was so. My recollection is that one or two items were mentioned by Senator Stewart. One item

[Traduction]

Parlement peut ne siéger qu'une seule fois au cours d'une année civile.

M. Forsey: Il lui suffirait de siéger un jour seulement.

Le sénateur Stollery: Il suffirait donc au Parlement de siéger un seul jour pour qu'on ait légalement le droit de dépenser l'argent du contribuable, sans qu'aucune consultation parlementaire n'ait lieu.

M. Forsey: Il pourrait le faire en vertu des mandats spéciaux du gouverneur général.

Le sénateur Frith: Monsieur Forsey, vous avez distingué entre constitutionnalité et légalité. Si je vous comprends bien, la façon d'agir du gouvernement est sans précédent, inconstitutionnelle et va à l'encontre du principe de «gouvernement responsable», c'est-à-dire qu'un gouvernement doit demander des crédits au Parlement le plus tôt possible sans recourir à d'autres moyens spéciaux.

M. Forsey: C'est exact.

Le sénateur Frith: Sur le plan juridique, le gouvernement cite l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques qui, selon lui, justifie sa façon de procéder.

J'ai des doutes quant à l'interprétation qu'il donne de la Loi sur la gestion des finances publiques. Au cours de l'examen du Budget des dépenses effectué par notre Comité, nous avons demandé aux fonctionnaires quels étaient les critères sur lesquels ils s'appuyaient pour exercer les droits spéciaux définis par l'article 30, il y en aurait trois: premièrement, le Parlement ne doit pas siéger, il doit être ajourné ou prorogé; deuxièmement, il n'y a pas d'autres crédits ou fonds disponibles; troisièmement, il s'agit de paiements urgents et nécessaires dans l'intérêt public. Tels étaient les trois critères.

M. Forsey: C'est exact.

Le sénateur Frith: Le gouvernement avait bien sûr raison en ce qui concerne le premier critère; le Parlement ne siégeait pas. Que ce soit le gouvernement lui-même qui l'ait dissous est un autre problème; mais c'est un fait, le Parlement ne siégeait pas. En ce qui concerne le deuxième critère, il est vrai que le gouvernement ne disposait d'aucune autre source de financement. Le fonds de réserve était en effet épuisé. Le gouvernement a donc obéi aux premier et deuxième critères, selon l'interprétation qu'il en a faite.

Nous avons alors posé la question de l'urgence, soit le troisième critère. Qu'est-ce qui était si urgent dans toute cette affaire? Le gouvernement a répondu que le Parlement ne siégeait pas, il ne disposait d'aucune autre source de financement, d'où le caractère urgent de la situation. Nous avons alors dit qu'il ne se conformait là qu'aux deux premiers critères. D'après le gouvernement, le fait d'obéir aux premier et deuxième critères signifie qu'il respectait le troisième. Il fallait quand même bien qu'il y ait urgence! À mon avis donc, l'argumentation juridique du gouvernement ne semble pas très solide.

M. Forsey: Je suis porté à penser de la sorte, mais ne me hasarderais pas à le dire aussi catégoriquement. Je ne me sens pas qualifié dans ce domaine, mais il me semble que vous avez raison. Si je me souviens bien, le sénateur Stewart avait sou-

[Text]

discussed the lawns or something at 24 Sussex Drive, and another item was the provision for the Management Development Centre—the bill for which had died on the order paper as I remember—which had been created by order in council. Surely there might be some question about whether such expenditures were really urgently necessary for the public good. I suppose the answer to that question would be, “Well, if the minister said so, under the act that settles it.”

Senator Frith: If that is candidly the answer, then that certainly shows some weaknesses in section 30. But do you not also consider it relevant that when considering the test of urgency, which implies some unexpected element, they had in fact laid their Supplementary Estimates down before the Parliament they recalled and that, therefore, they knew what they would need.

Dr. Forsey: Yes.

Senator Frith: Let us move away from the legal question. I think there are holes in their legal case.

Dr. Forsey: I would think so too, but I say that with deference and with diffidence.

Senator Frith: Let us then turn to the constitutional question. You said you agreed with everything Senator Stewart said in his speech in the Senate on May 9. I take it that would include the point he concluded with; that is, the unprecedented nature of this matter. In all the years since 1867, no bill comparable to Bill C-14 has ever come to the Parliament of Canada. Would you agree with that?

Dr. Forsey: I think so.

Senator Frith: Do you agree—and Mr. Darling might want to respond to this, as well—that, if we pass Bill C-14, then, by its terms and by the terms of the Financial Administration Act—which, you remember, states that a subsequent appropriations bill will ratify, in effect, the Governor General's warrants or the authority given by those warrants—we will be approving this unprecedented and, in your opinion, unconstitutional action?

Dr. Forsey: Precisely.

Senator Frith: What can we do about that? What do you suggest we do? Is there any way open for us, other than refusing to pass the bill?

Dr. Forsey: No, I do not think there is. I suppose that will make some people's hair stand on end, but I think that is the only way to stop it.

The next question, then, will be: What will follow that? Then I think the government would have to draw up a new bill making whatever provision it considers necessary for the public service and including a retroactive clause dealing with this improper exercise of the use of Governor Generals' warrants. The wording would be “shall be deemed to have been” a legal action. That makes it retroactively legal but, as I see it, it does

[Traduction]

levé un ou deux points. L'un portait sur les pelouses situées au 24 Promenade Sussex, ou quelque chose du même ordre, et l'autre sur la création du Centre canadien de gestion dont le projet de loi correspondant avait expiré au Feuilleton, et qui a été créé par décret. On peut certainement se demander si de telles dépenses étaient réellement urgentes et nécessaires dans l'intérêt public. Je suppose que l'on pourrait répondre à cette question en disant que si le ministre en a jugé ainsi, la loi est alors respectée.

Le sénateur Frith: Si cette réponse est sincère, elle montre bien les faiblesses de l'article 30. Ne pensez-vous pas non plus, si l'on tient compte du critère de l'urgence, qui sous-entend un élément inattendu, qu'il soit pertinent que le gouvernement ait en fait déposé le Budget des dépenses supplémentaire devant le Parlement reconvoqué? Le gouvernement savait donc bien ce dont il aurait besoin.

M. Forsey: Oui.

Le sénateur Frith: Écartons-nous maintenant de la question juridique—je pense qu'il y a des failles dans leur argumentation juridique—

M. Forsey: C'est également mon avis, mais je le dirais avec respect et en toute modestie.

Le sénateur Frith: Passons maintenant à la question de la constitutionnalité. Vous avez dit que vous approuvez tout ce que le sénateur Stewart a dit dans le discours qu'il a prononcé au Sénat le 9 mai. J'imagine que vous souscrivez donc à sa conclusion, soit le caractère sans précédent de cette affaire. Depuis 1867, aucun projet de loi comparable au projet de loi C-14 n'a été présenté au Parlement du Canada. En convenez-vous?

M. Forsey: Je pense que oui.

Le sénateur Frith: Convenez-vous—M. Darling voudra peut-être aussi répondre à cette question—que, si nous adoptons le projet de loi C-14, nous approuvons cette façon d'agir sans précédent et, à votre avis, inconstitutionnelle, puisque, en vertu de ce projet de loi et de la Loi sur la gestion des finances publiques, tout projet de loi subséquent de crédits ratifie, en fait, les mandats spéciaux du gouverneur général ou l'autorité donnée par ces mandats?

M. Forsey: Parfaitement.

Le sénateur Frith: Que pouvons-nous faire? D'après vous, quelle attitude devons-nous adopter? Que pouvons-nous faire d'autre que refuser d'adopter le projet de loi?

M. Forsey: Je ne pense pas que vous ayez d'autre choix. Il y aura bien sûr de quoi faire dresser les cheveux sur la tête de certains, mais je pense que c'est la seule façon de contrer de tels procédés.

Que se passera-t-il ensuite? Je suppose que le gouvernement devra rédiger un nouveau projet de loi comportant une disposition, à son avis nécessaire dans l'intérêt public, ainsi qu'une disposition rétroactive corrigeant cette utilisation inconvenante des mandats du gouverneur général. Le libellé pourrait être le suivant: cette mesure «est réputée avoir été» légale. Cela rendrait les choses rétroactivement légales, mais, à mon avis,

[Text]

not commit Parliament to confirming what has been done for all time.

Senator Frith: Therefore we could, in a sense, purge the sin, but at the same time indicate that that bill is not to be taken as a precedent.

Dr. Forsey: I think so. You see, when the late government three times raised the postal rates by order in council, the order in council came before the Statutory Instruments Committee, of which I was then the Senate Chairman. Counsel of the committee and I both thought that this was illegal, that it was *ultra vires*. The committee differed in opinion.

I had a call at breakfast from the former deputy minister of Justice, Elmer Driedger, who said, "Eugene, what in the world is the matter with your committee? This is totally *ultra vires*. Why didn't you say so?" I said, "Elmer, you are preaching to the converted. Counsel to the committee and I both thought so but the committee got cold feet."

So, after the change of government, counsel to the committee and I discussed this and agreed that the only way to deal with the thing properly was by the use of a retroactive act saying that these orders in council, which, in our judgment, were *ultra vires*, should be deemed to have been legal. Mr. Eglington said to me, "I don't think it's any use." I said, "Well, I think it is." I thought we could go to John Fraser, who was then the Postmaster General, and raise the point with him. I said, "I think he will know what to do about it." Again, Mr. Eglington said that he did not think it was any use, but I thought it was. I said, "I don't know John Fraser very well, but I do know him. I think he will seize the point and act on it."

We invited Mr. Fraser to lunch. He seized the point in five minutes. He introduced a retroactive bill—it was either the only bill the government got through Parliament or one of the very few—and declared that "This action shall be deemed to have been legal but that does not mean that henceforth you can do anything you like about it." He just said that this particular exercise of power, which was *ultra vires*, shall be deemed to have been *intra vires*—it was a one-shot affair.

Senator Frith: When you say that it shall be deemed to be legal in that context, it is, in effect, an admission that a mistake has been made, but it corrects the mistake and makes it clear that the new bill is not to be taken as a precedent. It is a sort of forgiveness, not a precedent for the future.

Senator Simard: A pardon.

Senator Frith: Yes, a pardon.

Senator Flynn: Might I have clarification on one point? The case that Senator Forsey is talking about involves the ratification of regulations, not law.

Dr. Forsey: But it can be done with laws.

Senator Flynn: But let us stick to the question. The example you cited had to do with the ratification of regulations, not the law.

[Traduction]

n'engagerait pas le Parlement à confirmer pour toujours ce qui a été fait.

Le sénateur Frith: Nous pourrions donc dans un certain sens, expier la faute, tout en indiquant que ce projet de loi ne doit pas servir de précédent.

M. Forsey: Je crois que oui. En effet, lorsque l'ancien gouvernement a, par décret, augmenté à trois reprises les tarifs postaux, le Comité des textes réglementaires, dont j'étais le président pour le Sénat, s'est penché sur la question. Le conseiller du comité et moi-même avons pensé que le décret était illégal, qu'il était inconstitutionnel. Le Comité n'a pas été du même avis.

L'ancien sous-ministre de la Justice, M. Elmer Driedger, m'a alors appelé: «Comment diable le comité peut-il réagir de la sorte? Cette façon de procéder est parfaitement inconstitutionnelle, pourquoi ne l'avez-vous pas dit?» Je lui ai alors répondu: «Elmer, vous prêchez un converti. Le conseiller du comité et moi-même sommes de votre avis, mais le Comité a eu la frousse.»

À l'arrivée du nouveau gouvernement, le conseiller du Comité et moi-même avons convenu que la seule façon de régler le problème consistait à recourir à une loi rétroactive indiquant que ces décrets qui, à notre avis, étaient inconstitutionnels, devaient être jugés avoir été légaux. M. Eglington m'a alors dit: «Je ne pense pas que cela serve à quoi que ce soit.» Je lui ai répondu: «Je pense que oui.» J'ai voulu rencontrer John Fraser, alors ministre des Postes, pour débattre de la question avec lui. Je pensais qu'il saurait quoi faire. Là encore, M. Eglington me disait que cela ne servirait à rien, mais je n'étais pas de cet avis. Je lui ai dit que, même sans très bien connaître John Fraser, j'étais sûr qu'il comprendrait tout de suite la question et qu'il ne manquerait pas d'agir.

Nous avons invité M. Fraser à déjeuner. Cinq minutes lui ont suffi pour comprendre. Il a présenté un projet de loi rétroactif—c'est le seul projet de loi que le gouvernement ait adopté, ou l'un des rares—disant que «cette mesure sera jugée avoir été légale sans que cela signifie que l'on puisse faire désormais ce que l'on veut à ce sujet.» Il a simplement dit que l'exercice du pouvoir qui, dans ce cas particulier, était inconstitutionnel, devra être jugé avoir été constitutionnel—c'était un cas ponctuel.

Le sénateur Frith: Lorsque vous dites que ce sera jugé légal dans ce contexte, vous admettez en fait qu'une erreur a été commise, mais cela corrige l'erreur et montre clairement que le nouveau projet de loi ne doit pas servir de précédent. C'est une sorte de pardon, et non un précédent pour l'avenir?

Le sénateur Simard: Un pardon.

Le sénateur Frith: Oui, un pardon.

Le sénateur Flynn: Pouvez-vous m'éclairer sur un point particulier? Le cas dont parle le sénateur Forsey vise la confirmation de règlements et non d'une loi.

M. Forsey: On peut également confirmer des lois.

Le sénateur Flynn: Tenons-nous en à la question. L'exemple que vous citez vise la confirmation de règlements et non d'une loi.

[Text]

Dr. Forsey: Yes.

Senator Flynn: You do not ratify the law.

Dr. Forsey: No.

Senator Frith: Yes, you ratify something that is illegal. Of course it is done.

Senator Flynn: You could say that the law was passed, of course, but in the case raised by Dr. Forsey the ratification was about regulations.

Senator Frith: He is not raising that as a precedent; he is just giving us an example of what can be done.

Senator Flynn: We will be coming back to your problem with "section 3 is hereby confirmed." What more do you want, in any event?

Senator Frith: That makes it worse, exactly.

Dr. Forsey: Retroactive legislation can be applied to acts of Parliament.

Senator Flynn: Yes, but have you read the words of section 3?

Dr. Forsey: In 1919, Parliament passed a retroactive amendment to the Immigration Act going back to 1911. It took a very long time to get rid of it, I might add.

The Chairman: Senator Flynn, I believe that Mr. Darling would like to respond to the question you raised.

Mr. Darling: I would like some guidance from the chair, senators, because I feel there is a debate going on over two separate questions, the constitutional question and the legal question. I would like to confine my remarks to the legal question.

Senator Frith, in his comments, has suggested that you have before you a statute that is unprecedented. I have to advise senators that in 1979 and in 1980 identical appropriations acts confirming special warrants for the previous fiscal year and for the current fiscal year were passed by both Houses of Parliament. I guess my problem is this: What is the issue of legality in this bill that differs from the issue of legality in those two bills?

Senator Frith: Let me try to clarify this. In my discussion with Senator Forsey I was not raising the question of Bill C-14 and the word "confirm". I was talking about the fact that Senator Forsey had said that there was a constitutional irregularity that was given a legal answer. He said governments often say that it may not be constitutional but it is legal. I asked him whether, when he said "legal", he was referring to the Financial Administration Act and he said yes. To that I replied that I thought they had some holes there too because, when they applied the three tests that had to be met before using special warrants, they used their success on the first and second tests to fulfil the requirements of the third test. That discussion was strictly on the Financial Administration Act.

On the matter of Bill C-14, I agree with you. I do not consider it to be, of itself, an irregular statute. As a matter of fact,

[Traduction]

M. Forsey: Oui.

Le sénateur Flynn: On ne confirme pas une loi.

M. Forsey: Non.

Le sénateur Frith: Oui, on confirme ce qui est illégal. Cela se fait.

Le sénateur Flynn: Vous pouvez bien sûr dire que la loi a été adoptée, mais l'exemple donné par M. Forsey, montre qu'il s'agit de la confirmation de règlements.

Le sénateur Frith: Il ne nous dit pas qu'il s'agit d'un précédent; il nous donne simplement un exemple de ce qui peut se faire.

Le sénateur Flynn: Nous allons revenir au problème que vous pose la phrase de l'article 3: «est confirmé par les présentes». Que voulez-vous de plus?

Le sénateur Frith: Cela ne fait qu'aggraver les choses.

M. Forsey: Des lois rétroactives peuvent s'appliquer à des lois adoptées par le Parlement.

Le sénateur Flynn: Effectivement, mais avez-vous lu l'article 3?

M. Forsey: En 1919, le Parlement a adopté une modification rétroactive à la Loi sur l'immigration remontant à 1911. Il a d'ailleurs fallu beaucoup de temps pour s'en débarrasser.

Le président: Je crois, sénateur Flynn, que M. Darling est prêt à répondre à la question que vous avez posée.

M. Darling: J'aimerais que le président me donne quelques indications, car j'ai l'impression que le débat porte sur deux questions distinctes, la constitutionnalité et la légalité. J'aimerais m'en tenir à la question de la légalité.

Le sénateur Frith dit que vous avez devant vous une loi sans précédent. Je dois dire aux sénateurs qu'en 1979 et en 1980, des lois de crédits similaires, confirmant les mandats spéciaux de l'exercice financier précédent et de l'exercice financier en cours, ont été adoptées par les deux chambres du Parlement. Le problème qui se pose est donc le suivant: En quoi la question de la légalité de ce projet de loi diffère-t-elle de la question de la légalité des deux autres?

Le sénateur Frith: Permettez-moi de vous éclairer sur ce point. Au cours de la discussion que j'ai eue avec le sénateur Forsey, je ne soulevais pas la question du projet de loi C-14 et du mot «confirmé». Je disais que d'après le sénateur Forsey, une irrégularité constitutionnelle avait été légalement justifiée. Il a en effet déclaré que les gouvernements disent souvent que même si leurs façons de procéder ne sont pas constitutionnelles, elles sont légales. Je lui ai demandé, s'il faisait allusion à la Loi sur la gestion des finances publiques lorsqu'il utilisait le mot «légal». Il m'a répondu que oui. Je lui ai alors répondu qu'à mon avis, il y a là aussi quelques failles, puisque lorsque les trois critères nécessaires avant le recours à des mandats spéciaux sont définis, le gouvernement se contente d'obéir au premier et au deuxième. Le débat a strictement porté sur la Loi sur la gestion des finances publiques.

En ce qui concerne le projet de loi C-14, je suis d'accord avec vous. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une loi irrégulière.

[Text]

in 1978 and 1979 I introduced those bills in the Senate and said that they were in an irregular form. I just want to be sure that you understand that I would want to hear you, sir, on Bill C-14 when we hear from the Department of Justice. I am simply dealing now with the constitutional and legal questions in the sense of the Financial Administration Act. I say it is clearly unconstitutional. What was done with these warrants may be illegal under the Financial Administration Act, but I am not thereby saying that there is anything irregular about Bill C-14.

In the context of those first two irregularities I wanted to discuss the question confirmed, and I will want to ask you about that.

Mr. Darling: I appreciate the clarification, because I did interpret the senator's remarks to suggest that Bill C-14 itself was not in proper form.

The Chairman: The next senators on my list are Senators Cools, Stewart and Barootes.

Senator Cools: I had two questions which have been satisfied in the last few minutes. I will defer to Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Earlier in his testimony Doctor Forsey said that he had not heard, as far as he could remember, any request for the supply business of the House of Commons to be dealt with in the normal way. May I ask Doctor Forsey if any members of the House of Commons got in touch with him? Specifically, did Mr. Don Boudria, MP call him?

Dr. Forsey: Yes, he did, but not on any of the particular points that you have been discussing here today. I believe it was on some rather technical point where I said that it looks to me as if they would get away with it, legally speaking. I cannot remember exactly the particular point he raised because my memory is becoming dimmer and dimmer.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But it did relate to this matter?

Dr. Forsey: It did relate to the matter of the Governor General's special warrants, but the particular point that he raised probably was covered, it seemed to me, by the terms of the Financial Administration Act. I cannot remember the precise point he raised. I believe it was a legal question that he raised.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The reason I ask the question is because Mr. Boudria had called me to raise this problem with me. He said that he had talked to Doctor Forsey, who was quite helpful to him, to the effect that the government was getting into very shoal water in what it was doing.

Senator Flynn: When?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In February of 1989, Senator Flynn.

Dr. Forsey: I am sorry, but I completely forgot about that.

Senator Roblin: Senators love to dive into murky waters of constitutional convention and the rule of law. This interesting

[Traduction]

En fait, en 1978 et en 1979, j'ai moi-même présenté ces projets de loi au Sénat en disant qu'ils étaient irréguliers quant à la forme. Je veux simplement m'assurer que vous sachiez que j'aimerais avoir votre avis sur le projet de loi C-14 lorsque nous aurons des nouvelles du ministère de la Justice. Je ne m'intéresse maintenant qu'aux questions constitutionnelle et juridique au sens de la *Loi sur la question des finances publiques*. À mon avis, il est clairement inconstitutionnel. L'émission des mandats est peut-être illégale aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mais je ne veux pas dire par là que le projet de loi C-14 est irrégulier.

Dans le contexte de ces deux premières irrégularités, je voulais parler de la question de la confirmation et j'aurai des questions à vous poser à ce sujet.

M. Darling: Je vous remercie de la clarification, parce que je croyais effectivement que le sénateur laissait entendre que le projet de loi C-14 était entaché d'un vice de forme.

Le président: Les sénateurs suivants sur ma liste sont la sénatrice Cools et les sénateurs Stewart et Barootes.

Le sénateur Cools: J'avais deux questions, mais on y a répondu au cours des dernières minutes. Je cède la parole au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Plus tôt dans son témoignage, M. Forsey a déclaré qu'il n'avait pas eu connaissance, aussi loin qu'il puisse se rappeler, de demandes de crédits de la Chambre des communes présentées selon les normes. M. Forsey pourrait-il nous dire si des députés ont communiqué avec lui? M. Don Boudria, notamment, l'a-t-il appelé?

M. Forsey: Oui, mais non sur des points particuliers dont on a parlé aujourd'hui. Je crois qu'il s'agissait plutôt d'un point technique au sujet duquel j'ai dit qu'il semble que le gouvernement s'en tirerait, du point de vue juridique. Je ne me souviens malheureusement pas du point précis qu'il avait soulevé, car ma mémoire est de moins en moins bonne.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais il concernait cette question?

M. Forsey: Il concernait la question des mandats spéciaux du gouverneur général, mais le point particulier qui a été soulevé était probablement visé, il me semble, par le libellé de la *Loi sur la question des finances publiques*. Je ne me souviens pas exactement. Je crois qu'il a soulevé un point de droit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pose cette question parce que M. Boudria m'a appelé pour me parler de ce problème. Il m'a dit qu'il avait parlé à M. Forsey, qui lui avait été très utile, et que la discussion portait sur la fatigue du gouvernement s'engageait sur un terrain très dangereux.

Le sénateur Flynn: Quand?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En février 1989, sénateur.

M. Forsey: Je regrette, mais j'avais complètement oublié.

Le sénateur Roblin: Les sénateurs aiment plonger dans les eaux troubles des problèmes constitutionnels et des règles du

[Text]

discussion is entirely in keeping with our interest in these matters.

There are one or two points, first on the law and secondly on the Constitution, which I should like either witness to comment on, if they wish to do so.

The first point has to do with the concept that has just been introduced, that there are three sets of rules for dealing with the use of special warrants, depending on whether it arises after dissolution, after a prorogation or after an adjournment. I took that to be a position that Doctor Forsey had adopted or perhaps some other senators have adopted.

In the present circumstance, the first three special warrants were produced at a time when the House was adjourned. They were justified under subsection 30(5). To the extent that that was the first time that was ever done, we could say that this is a precedent-setting piece of legislation. I should observe perhaps that the first two special warrants in January and February were of 30 days' duration. The third warrant was for eight days, together with catch-up of the accrued expenses that belonged to the fiscal year 1958-59. The fourth warrant was for 45 days, to cover the present fiscal year.

My point is this: There is plenty of precedent for this kind of thing. Apart from the exercise of section 35, there is nothing very strange in what has been going on. I am going to produce some statements on that matter which you might like to comment on.

Do I understand you to mean that there are three different criteria for approving special warrants, depending on whether they are issued after dissolution, after prorogation or during adjournment?

Dr. Forsey: In reply to a question asked by Senator Everett, I said that I thought there were three subdivisions, if you want to call them that. First, if Parliament has been dissolved it is just not there. It cannot be recalled and there is no opportunity for parliamentary action. Secondly, if Parliament has been prorogued, then it can be called back. Thirdly, if Parliament has merely been adjourned, both the Standing Orders of the House of Commons and the Rules of the Senate provide that Parliament can be recalled. Senator Everett suggested that there were three levels of urgency, and I agreed that I thought that was so.

In the first case, there is no Parliament and no possibility of recall. In the second case, Parliament can be recalled by the Crown, setting a different date. The third case is a situation where the two houses can be recalled by action under the Standing Orders of the House of Commons and the Rules of the Senate. While I was in the Senate my recollection is that we adjourned over and over again with the proviso that the Speaker could, by certain means and ways, recall us if some question of urgency arose. I presume that is still there. I think my recollection is probably not seriously at fault.

Senator Roblin: Without wishing to be argumentative, although I will be to some extent, I really do not see the legal or logical reason why there is any difference in the rules governing special warrants under the three categories we have mentioned.

[Traduction]

droit. La présente discussion, au demeurant intéressante, confirme notre intérêt à l'égard de ces questions.

Il y a un ou deux points, liés d'abord au droit puis à la Constitution sur lesquels j'aimerais que l'un des témoins donne son avis, s'il le veut bien.

Le premier concerne le principe dont on vient de parler et qui veut qu'il existe trois séries de règles relativement à l'émission de mandats spéciaux, suivant que cette émission se fait après une dissolution, une prorogation ou un ajournement. C'est je crois la position adoptée par M. Forsey ou peut-être par d'autres sénateurs.

Dans les circonstances actuelles, les trois premiers mandats spéciaux ont été accordés au moment où la Chambre s'était ajournée. Ils sont justifiés en vertu du paragraphe 30(5). Si c'est la première fois que pareille chose se produit, on peut dire que ce projet de loi établit un précédent. J'aimerais faire observer toutefois que les deux premiers mandats spéciaux de janvier et de février étaient d'une durée de 30 jours. Le troisième était d'une durée de 8 jours, et portait aussi sur les dépenses engagées au cours de l'exercice 1988-1989. Le quatrième mandat était de 45 jours et portait sur les dépenses de l'exercice en cours.

Ce que je veux faire ressortir, c'est qu'il y a beaucoup de précédents pour ce genre de mesure. À l'exception de l'application de l'article 35, il n'y a rien de bien étrange avec ces mandats. Je vais produire certaines déclarations en ce sens sur lesquelles j'aimerais que vous donniez votre avis.

Voulez-vous dire qu'il existe trois critères pour l'approbation des mandats spéciaux, selon qu'ils ont été émis après une dissolution, une prorogation ou un ajournement?

M. Forsey: En réponse à une question du sénateur Everett, j'ai dit qu'il y avait trois types de critères, si vous voulez employer ce terme. D'abord, si le Parlement a été dissous, il ne siège pas. Il ne peut être rappelé et ne peut donc prendre aucune mesure. Par ailleurs, si le Parlement a été prorogé, il peut alors être rappelé. Enfin, si le Parlement n'a été qu'ajourné, le Règlement de la Chambre et celui du Sénat prévoient qu'il peut être rappelé. Le sénateur Everett estime qu'il y a trois niveaux d'urgence et je suis d'accord avec lui.

Dans le premier cas, le Parlement n'est pas constitué et ne peut donc être rappelé. Dans le deuxième cas, le Parlement peut être rappelé, à une date différente. Dans le dernier cas, les deux chambres peuvent être rappelées en vertu de leur Règlement respectif. Quand j'étais au Sénat, je me rappelle qu'il s'est à maintes reprises ajourné, mais que le président pouvait, en vertu du Règlement, le rappeler en cas d'urgence. Je suppose que cette disposition figure toujours dans le Règlement. Je ne crois pas me tromper de beaucoup.

Le sénateur Roblin: Sans vouloir trop prolonger le débat, je ne vois vraiment pas pourquoi, du point de vue de la logique ou du droit, les règles qui gouvernent les mandats spéciaux devraient être différentes dans les trois cas mentionnés.

[Text]

You may say that constitutionally or as a matter of convention there are some problems, and I will address myself to that shortly. However, I cannot agree with the proposition that there are three separate sets of criteria that apply.

When Parliament passed the section that covers special war-rants during the adjournment in 1951, it clearly knew what it was doing. In the provision that was made to cover the situation we are dealing with today, it is not a matter of arbitrary action on the part of the government; it is strictly in conformity with a rule passed by Parliament.

Senator Everett: Are you not ignoring the test of urgency?

Senator Roblin: I am going to come to urgency because I think that is an important matter. It seems to me that Parliament knew what it was doing. It provided this means of dealing with matters during an adjournment. The deputy minister who spoke at the time made it clear why they did so. Therefore, I think that Parliament knew what it was doing.

Dr. Forsey: Am I expected to give any answer to that?

Senator Roblin: No, I do not think so. I am expressing my opinion. If I have failed to conclude with a question, I beg to be excused.

The Chairman: Will you allow a supplementary question by Senator Stewart?

Senator Roblin: Certainly.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Roblin homes in on an important point, namely, the function of subsection 5 added in the second session in 1951.

I want to ask Senator Forsey if he read my analysis of the history of that amendment, which was put in in the aftermath of the Second World War, and if he agrees with my analysis as to the purpose of those words added in 1951.

Dr. Forsey: Yes. I come back again to the question that what is in the law, the act of Parliament, does not settle the question of what is proper. There may be provision in an act of Parliament for a certain action, and it would be perfectly legal, but it might be contrary to the understood usages, customs and conventions of the Constitution.

Senator Flynn: I disagree with that.

Senator Roblin: If I were to deal with the question of the reasoning behind the amendment that was put forward, I would produce the evidence of the deputy minister before the committee when he said that "we are putting this in because there has been a growing custom of lengthy adjournments".

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Exactly as I stated it.

Senator Roblin: Exactly. It means that they contemplated a situation in which it would be used, and they knew why they were doing it.

Let us go to the other—

[Traduction]

Je veux bien que, du point de vue constitutionnel ou de la coutume, la situation pose un problème, et je vais m'y arrêter brièvement. Toutefois, je ne peux adhérer à la proposition suivant laquelle il y aurait trois types de critères.

Lorsque le Parlement a adopté l'article portant sur les mandats spéciaux pendant l'ajournement de 1951, il savait très bien ce qu'il faisait. En ce qui concerne la situation qui nous occupe aujourd'hui, le gouvernement n'agit pas d'une façon arbitraire, mais strictement en conformité avec une disposition adoptée par le Parlement.

Le sénateur Everett: N'oubliez-vous pas le critère de l'urgence?

Le sénateur Roblin: J'y viens, parce que je considère que c'est une question importante. Il me semble que le Parlement savait ce qu'il faisait. Il a prévu un mécanisme pour faire face à ce type de situation pendant un ajournement. Le sous-ministre qui avait pris la parole à l'époque avait expliqué clairement de quoi il retournait. Par conséquent, je crois que le Parlement savait ce qu'il faisait.

M. Forsey: Dois-je répondre à cette intervention?

Le sénateur Roblin: Non, je ne le crois pas. J'exprime simplement mon opinion. Si mon intervention ne se termine pas par une question, je vous prie de m'en excuser.

Le président: Voulez-vous accorder une question supplémentaire au sénateur Stewart?

Le sénateur Roblin: Certainement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur soulève une question importante, savoir la fonction du paragraphe 5 ajouté lors de la deuxième session de 1951.

J'aimerais demander à M. Forsey s'il a lu l'analyse que j'ai faite de l'histoire de cette modification, qui a été apportée après la Seconde Guerre mondiale, et s'il est d'accord avec mon analyse du but visé par l'ajout de cette disposition en 1951.

M. Forsey: Oui. Je reviens encore à la question suivant laquelle ce que la loi prévoit ne règle pas le problème de ce qui convient. Il se peut qu'une disposition ajoutée à une loi votée par le Parlement soit parfaitement légale, tout en étant contraire aux usages et aux coutumes de la Constitution.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Roblin: Si nous devons soulever la question des motifs qui ont conduit à l'adoption de la modification, je produirais la partie du témoignage du sous-ministre devant le comité où il dit que le gouvernement a modifié la loi en raison de la pratique de plus en plus courante qui consistait à prolonger les ajournements.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est exactement ce que j'ai dit.

Le sénateur Roblin: Exactement. C'est-à-dire qu'il envisageait une situation particulière où la disposition s'appliquerait, et il savait pourquoi.

Passons à l'autre . . .

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I ask for clarification, because we are close to the centre of it: Does not his evidence show that what the government of the day had in mind was a major emergency, such as happened in the fall of 1939, in a period when, as Senator Roblin points out, Parliament had adopted a practice of prolonged adjournments? Is that not what his evidence reveals, and not a situation where ordinary expenses, for setting up the Heraldic Authority, for example, are paid during an adjournment?

Senator Roblin: We will deal with ordinary expenses, because it is important to get the facts straight in that respect. In order to do that it is necessary to record some of the history of the country with respect to special warrants for ongoing expenses of government, which is certainly a distinction between the notion of emergency which is being promoted by some around this table.

I propose to ask the witness to verify that, on several occasions in the past special warrants have been used for the ongoing purposes of government—and I will give the historical documentation to sustain that.

First, in 1894, when the Tupper government had an order in council—

Dr. Forsey: In 1896.

Senator Roblin: —to pay the wages of the people who were unpaid after Parliament expired in that term, as far as I know, that is the first time that ongoing expenses were covered. But when the new Laurier government came the first thing they did—

Senator Everett: Was that dissolution? When you say “expired,” is that at dissolution?

Senator Roblin: After dissolution, yes.

When the new government was elected, the first thing they did was to have a special warrant passed in order to deal with their ongoing expenses, because there was no other authority to do it. They were ongoing expenses; it was not a critical emergency.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Of course.

Senator Roblin: Furthermore, that same government, on the day before Parliament reconvened, passed another special warrant in which they gave themselves further powers, because they did not think that Parliament would get around to it soon enough and they wanted to make sure that they had money.

It is quite clear from the very beginning that this concept of paying for ordinary expenditures was not a strange matter. It was done from the beginning. The concept of government warrants has been growing and expanding over the years from the time when the—

Dr. Forsey: It certainly has.

Senator Roblin: —Privy Council in London used to do it until it is being done now. The question of policy as to whether it should be allowed to go further is something we should

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Parce que nous avons presque mis le doigt sur le problème, puis-je demander une clarification? Son témoignage ne montre-t-il pas que le gouvernement d'alors cherchait à pourvoir à une situation d'urgence grave, comme les événements de l'automne 1939, à une époque où, ainsi que le souligne le sénateur Roblin, le Parlement avait adopté la coutume des ajournements prolongés? N'est-ce pas à ce genre de situation que s'applique son témoignage et non pas à une situation où des dépenses ordinaires, comme la fondation de l'Autorité héraldique, sont acquittées pendant un ajournement?

Le sénateur Roblin: Justement, arrêtons-nous aux dépenses ordinaires, car il importe de tirer les choses au clair là-dessus. Pour ce faire, il faut se reporter à l'histoire du pays en ce qui concerne les mandats spéciaux pour les dépenses courantes du gouvernement, qui diffèrent sûrement des dépenses à caractère urgent donc certains font la promotion à cette table.

Je demanderais au témoin de vérifier que, à diverses occasions par le passé, des mandats spéciaux ont été utilisés pour subvenir aux besoins ordinaires du gouvernement—et j'en donnerai des preuves.

D'abord, en 1894, lorsque le gouvernement Tupper a pris un décret...

M. Forsey: En 1896.

Le sénateur Roblin: ... pour payer les salaires des employés qui n'avaient pas été payés après l'expiration du mandat de ce gouvernement, ce fut, à ce que je sache, la première fois où un mandat spécial a été prévu pour des dépenses ordinaires. Toutefois, dès que Laurier est arrivé au pouvoir, il s'est empressé de...

Le sénateur Everett: Avez-vous dit dissolution ou expiration?

Le sénateur Roblin: Dissolution, bien sûr.

Lorsque le nouveau gouvernement a été formé, il a dès le départ fait adopter un mandat spécial pour faire face aux dépenses courantes, qui n'avaient pu être acquittées. C'étaient des dépenses courantes, et non des dépenses pour des situations d'urgence.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr.

Le sénateur Roblin: Plus encore, le même gouvernement, une journée avant le rappel des Chambres, a adopté un autre mandat spécial en vertu duquel il s'octroyait des pouvoirs supplémentaires, parce qu'il estimait que le Parlement ne traiterait pas assez rapidement de la question et qu'il tenait à avoir les fonds nécessaires à sa disposition.

Il est très clair que, dès le début, on considérait comme normal le fait de pourvoir aux dépenses ordinaires par mandat. C'est pratique courante depuis belle lurette. L'octroi de mandats spéciaux n'a cessé de croître depuis...

M. Forsey: Tout à fait.

Le sénateur Roblin: Le Conseil privé de Londres avait coutume de le faire jusqu'à aujourd'hui. Nous devons examiner s'il convient de maintenir cette pratique. En fait, mon intention est

[Text]

examine. I am trying to make the case here that the issuing of special warrants for ongoing expenditures is not strange.

In 1940—and this is the point to which I think our witness is referring—when Mr. King summoned Parliament for those brief five hours, he needed money, but he did not withhold the dissolution of Parliament because he needed the money. He dissolved Parliament anyway. He could have brought in a special warrant—he had a majority, to be sure; there was no question about that—but he did not do it. He dissolved Parliament in five hours, and shortly thereafter produced a special warrant to cover the ongoing expenses of government during the election period. That is quite usual and is done quite often. But it indicates to me that using special warrants for ongoing expenditures is not a strange thing under our Constitution.

In fact—if I can find the evidence here—there is plenty of evidence to show that it was done many times since then. I am sure the witness will confirm that I am right in this. In fact, I am quoting from his own documents that in ten cases, from 1926 to 1979, all ordinary expenditures were financed by special warrants. Now it was after dissolution—and I want to be quite fair about that—but, nevertheless, the idea of using special warrants for ongoing expenditures is not a strange thing.

Dr. Forsey: Certainly.

Senator Roblin: When we come to the special warrant that was confirmed in the 1980 Supplementary Estimates referred to by Mr. Darling, we find the same thing going on.

You will be interested to hear the kind of things that were covered by it—if I can find my note here—because it is the kind of thing that people have been complaining about it in the present situation. These are some of the items: non-salary operating expenses for the Canadian Dairy Commission; money to co-host the Fifth Ministerial Session of the World Food Council; and money for publicity and education expenditures for Enterprise Canada. I will not read all of them, but it gives you the idea. It is quite clear that in the past special warrants have been used for regular, ongoing expenditures of government. So the question of the definition of “urgency” becomes academic under the circumstances.

Senator Forsey, if you check my dates and my observations, I hope that you will find that I am correct.

Dr. Forsey: There is no question about it. No one ever questioned this that I know of, except for 1896. You said that it was considered not strange then. Sir Charles Tupper and Sir George Foster nearly blew the roof off the House of Commons.

Senator Roblin: They sure did. They ran into lots of trouble. I am not saying that subsequent governments were not taken to task by the opposition for what they did, because they were. But with respect, it is quite obvious that that is the case.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, may I ask Senator Roblin, a question? What I want to ask him, because I think it is important, is: Had the new Parliament that eventuated from the election, which resulted from

[Traduction]

de montrer que l'émission de mandats spéciaux pour des dépenses ordinaires n'a rien d'exceptionnel.

En 1940—et c'est ce à quoi fait référence le témoin—lorsque M. King a convoqué les Chambres pour cette brève séance de cinq heures, il avait besoin d'argent, mais ce n'est pas pour cette raison qu'il a retardé la dissolution du Parlement. Il l'a dissous de toute façon. Comme il disposait de la majorité des voix, il aurait pu faire adopter un mandat spécial; cela ne fait aucun doute, mais il ne l'a pas fait. Il a dissous le Parlement après cinq heures et, peu de temps après, il a émis un mandat spécial pour acquitter les dépenses courantes du gouvernement pendant les élections. C'est une pratique fort courante et nullement étrange, du point de vue constitutionnel, que d'émettre des mandats spéciaux pour ce type de dépenses.

En fait—si je peux mettre la main sur le document—les preuves ne manquent pas pour dire que la chose s'est produite à maintes reprises depuis lors. Je suis sûr que le témoin en conviendra. De fait, et ses propres documents le mentionnent, à dix reprises entre 1926 et 1979, toutes les dépenses courantes ont été acquittées par mandat spécial. Certes, je dois dire, en toute justice, que ces mandats ont été accordés après une dissolution. Néanmoins, l'idée d'utiliser des mandats spéciaux pour le paiement des dépenses courantes n'est pas du tout exceptionnelle.

M. Forsey: Tout à fait.

Le sénateur Roblin: Dans le cas du mandat spécial confirmé dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1980, et dont a parlé M. Darling, la situation est la même.

Il est intéressant de constater que les dépenses que ce mandat couvrirait—si je peux trouver mes notes à ce sujet—s'apparentent à celles qui ont suscité des critiques dans la situation actuelle. Voici quelques-unes de ces dépenses: dépenses de fonctionnement non salariales de la Commission canadienne du lait; fonds pour l'organisation conjointe de la cinquième session ministérielle du Conseil mondial de l'alimentation et fonds pour les dépenses de publicité et d'éducation d'Entreprise Canada. Je ne les lirai pas toutes; c'est seulement pour vous donner une idée. Il est très clair que, par le passé, des mandats spéciaux ont été émis pour acquitter les dépenses courantes du gouvernement. Il est donc inutile dans les circonstances de définir ce qu'on entend par «urgence».

Sénateur Forsey, si vous vérifiez les dates des exemples que j'ai cités, j'espère que vous n'y trouverez pas d'erreurs.

M. Forsey: Je n'ai aucune crainte. À ma connaissance, personne n'en a jamais douté, sauf pour ce qui est de l'année 1896. Vous aviez dit qu'à l'époque cela n'était pas jugé exceptionnel. Pourtant, Sir Charles Tupper et Sir Georges Foster s'y sont opposés avec véhémence aux Communes.

Le sénateur Roblin: En effet, ils ont eu beaucoup de mal. Je ne dis pas que les gouvernements subséquents n'ont pas été réprimandés par l'opposition pour ce qu'ils avaient fait, parce qu'ils l'ont été. À ce sujet-là, ce fut certainement le cas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, me permettez-vous de poser au sénateur Roblin une question que j'estime importante? Le nouveau Parlement issu des élections générales s'était-il réuni à une date quelcon-

[Text]

the dissolution, met at any time when these ordinary ongoing expenses to which he has referred were made? That is the crucial question in this case.

Senator Roblin: Well, let me answer it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Roblin: The answer is "yes".

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When?

Senator Roblin: Mr. Mackenzie King could have kept Parliament in session to pass his orders. You say that Mr. Mulroney should have summoned Parliament to pass his orders.

Senator Frith: No, no. He did summon them.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No.

Senator Frith: He did; they were in session!

Senator Roblin: As far as special warrants are concerned, you can find four or five instances where special warrants were before the house, but they were never dealt with by the government. The government dissolved or did something that made it necessary for them to—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We are not proposing that the Mulroney government should have dissolved in January, February or March, as did Mr. King in January, 1984. That is not my point at all.

Senator Roblin: I know your point. Your point is that Parliament should have been there.

Senator Frith: It was there.

Senator Cools: It was there!

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But it was there!

Senator Roblin: No, you are going further. You said that Mr. Mulroney wanted to recall it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No.

The Chairman: Order, please.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): They adjourned on December 30.

Senator Roblin: Just to make the members of the opposition feel better, a friend of mine called Jed Baldwin raised much the same sort of arguments that we have been hearing today from the opposition in 1966. He was complaining that the special warrants were being used to the purchase of works of art, pictures and what not, for the National Gallery. I think I owe that quote to Dr. Forsey.

However, what I am trying to say is that those who claim that the use of these special warrants is unique, or that it is improper, or that it is against the law, I think overlook the fact that special warrants have been with us for a long time. The question then arises: Do we like it? I am not prepared to say that the situation could not be improved, but I am merely saying that this committee should not fail to pass this bill because of the objections that have been raised about it so far.

[Traduction]

que lorsque les dépenses courantes qu'il a mentionnées avaient été faites? C'est une question capitale dans ce cas-ci.

Le sénateur Roblin: Permettez-moi de répondre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le sénateur Roblin: La réponse est «oui».

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quand?

Le sénateur Roblin: M. Mackenzie King aurait pu prolonger la session pour faire voter ses crédits. Vous dites que M. Mulroney aurait pu convoquer le Parlement.

Le sénateur Frith: Non, il l'avait déjà convoqué.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non.

Le sénateur Frith: Mais oui, ils siégeaient déjà!

Le sénateur Roblin: En ce qui concerne les mandats spéciaux, vous pourrez trouver quatre ou cinq exemples de mandats spéciaux dont la Chambre était saisie, mais le gouvernement ne s'en est jamais servi. Il faut que le gouvernement ait dissous le Parlement ou fait quelque chose qui les rendent nécessaires . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne prétendons pas que le gouvernement Mulroney aurait dû dissoudre le Parlement en janvier, février ou mars, comme l'avait fait M. King en janvier 1894. Ce n'est pas du tout ce que je veux démontrer.

Le sénateur Roblin: Je sais ce que vous voulez dire. Vous prétendez que le Parlement aurait dû siéger.

Le sénateur Frith: Les parlementaires étaient là.

Le sénateur Cools: Ils étaient là!

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En effet!

Le sénateur Roblin: Non, vous vous avancez davantage. Vous aviez dit que M. Mulroney voulait les rappeler.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non.

Le président: À l'ordre!

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ils ont suspendu leurs travaux le 30 décembre.

Le sénateur Roblin: Je voudrais seulement souligner, pour que l'opposition se sente plus à l'aise, qu'un de mes amis, Jed Baldwin, a avancé le même type d'argument lorsqu'il était dans l'opposition en 1966. Il se plaignait du fait que des mandats spéciaux étaient utilisés pour acheter des œuvres d'art et d'autres choses pour la Galerie nationale. Je pense que je me devais de souligner cela pour M. Forsey.

Cependant, je voudrais dire que ceux qui prétendent que l'utilisation des mandats spéciaux est une première, ou qu'elle est contraire à la loi, oublient qu'on les utilise depuis longtemps. La question qui suit est celle-ci: sommes-nous d'accord? Je ne dirais pas que la situation ne pourrait pas être améliorée, mais je ne pense pas que le Comité devrait rejeter cette loi à cause des objections qui ont été soulevées jusqu'à maintenant.

[Text]

Senator Frith: Before we go to the next witness, Dr. Forsey should be given an opportunity to comment on what Senator Roblin has just said.

The Chairman: Senator Frith, do you wish to comment?

Senator Frith: No, Mr. Chairman; I want Dr. Forsey to comment on what Senator Roblin has said, namely that this is a perfectly ordinary situation, in the face of Dr. Forsey's saying that it is absolutely unprecedented.

Dr. Forsey: If I am allowed to do so, Mr. Chairman, I am perfectly prepared to comment. Of course, special warrants have been used over and over again for ongoing expenses. No one questions that, and it would be ridiculous to question it. As Senator Roblin has said, if you turn to page 174 of the study done by myself and Mr. Eglington—of which he undertook approximately four-fifths; as it happens, I did nearly all of this part—you will find on page 174 a list, as Senator Roblin has said, of the cases in which this procedure has been used over and over again from 1926 to 1979. Of course, it was also used back in 1896. I think Senator Roblin said 1894—

Senator Roblin: Excuse me, I stand to be corrected.

Dr. Forsey: I think it was 1896 that the dissolution took place.

Senator Roblin: That is right.

Dr. Forsey: As I said a moment ago, it was considered very strange indeed at the time. In fact, I think I used the phrase that Sir Charles Tupper and Sir George Foster both nearly blew the roof off the House of Commons with their objections.

However, it has become established practice in Canada, alone of all the countries in the Queen's realms and in the Commonwealth of Nations. In other words, it has become established practice that you can dissolve Parliament without getting interim supply voting. I have forgotten what they call it in England; I think it is a vote on credit or something of that nature. That practice has become established in Canada; there is no question about that.

However, Mr. Chairman, what is in question here is a separate matter altogether. This is a special use in a new set of circumstances. Senator Stewart, in fact, has gone into this matter with great care, and in my research I have found no reason to think he is mistaken. As far as I know, this particular thing has never happened before, namely that Parliament has been summoned and then the events that have been described took place, and special warrants have been used.

Senator Frith: For ordinary matters.

Dr. Forsey: In fact, you will find in this same study to which Senator Roblin referred a mild criticism of Mr. Clark for not summoning Parliament sooner after the election as a result of which he took power. He waited four months before summoning Parliament. That action is, I think, open to criticism. I think that was probably an improper action, constitutionally speaking. I think Parliament should be summoned within a reasonable length of time, and four months to me would be an

[Traduction]

Le sénateur Frith: Avant d'entendre le prochain témoin, on devrait donner à M. Forsey l'occasion de commenter ce que vient de dire le sénateur Roblin.

Le président: Sénateur Frith, désirez-vous présenter des observations?

Le sénateur Frith: Non monsieur le président, j'aimerais que M. Forsey commente ce que vient de dire le sénateur Roblin, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une situation tout à fait courante, alors que M. Forsey avait prétendu qu'elle était sans précédent.

M. Forsey: Si on me permet de le faire, monsieur le président, je suis tout à fait disposé à présenter des observations. Il est vrai qu'on a souvent eu recours aux mandats spéciaux pour faire approuver des dépenses courantes. Personne n'en doute, et ce serait ridicule de le faire. Comme l'a dit le sénateur Roblin, si vous prenez la page 174 de l'étude que M. Eglington et moi-même avons réalisée—il en a fait les quatre cinquièmes, mais j'ai fait cette partie presque seul—vous y verrez une liste des situations dans lesquelles on a eu recours à cette procédure entre 1926 et 1979. Bien sûr qu'on l'utilisait déjà en 1896, je pense que le sénateur Roblin a même mentionné 1894...

Le sénateur Roblin: Excusez-moi, je me suis trompé.

M. Forsey: Je pense que c'est en 1896 qu'a eu lieu la dissolution.

Le sénateur Roblin: C'est exact.

M. Forsey: Comme je l'ai déjà dit il y a quelques instants, on a jugé à l'époque que c'était exceptionnel. Je pense avoir dit que Sir Charles Tupper et Sir George Foster ont fait trembler la Chambre des communes lorsqu'ils s'y sont opposés.

Toutefois, c'est maintenant devenu pratique courante au Canada, sans parler de tous les autres domaines de la Reine et du Commonwealth. En d'autres mots, c'est maintenant une pratique courante de dissoudre le Parlement sans avoir fait voter au préalable les crédits provisoires. J'ai oublié comment on appelle cela en Angleterre. Cette pratique s'est imposée au Canada, à n'en pas douter.

Cependant, monsieur le président, ce qu'on remet en question ici est tout à fait différent. Le contexte est entièrement nouveau. Le sénateur Stewart a étudié cette question avec beaucoup de soin et, d'après les recherches que j'ai faites, il ne fait pas erreur. Autant que je sache, pareille situation ne s'est jamais produite auparavant, c'est-à-dire que le Parlement ait été rappelé, que les événements décrits se soient produits et que des mandats spéciaux aient été utilisés.

Le sénateur Frith: Pour des affaires courantes.

M. Forsey: En fait, vous verrez dans cette même étude que M. Clark a déjà été un peu critiqué parce qu'il n'avait pas convoqué le Parlement plus tôt après les élections qui l'avaient porté au pouvoir. Il avait attendu quatre mois. Il prêtait ainsi le flanc à la critique. C'était probablement incorrect sur le plan constitutionnel. Le Parlement, à mon avis, doit être convoqué dans un délai raisonnable et une période de quatre mois me semble trop longue, en particulier pour un gouvernement minoritaire.

[Text]

unreasonable length of time, particularly for a minority government.

However, that is not the case here. We did not have a minority government and we did have Parliament summoned. But when Parliament had been summoned, the government did not present any supply bill but proceeded to rely upon the Governor General's special warrants.

Senator Frith: It is this action, then, that is in question?

Dr. Forsey: As far as I know, that is absolutely new. To use a German expression, it is *ganz neu*, meaning totally and absolutely new. If anyone can show me a precedent for that, I shall be very interested indeed and I shall probably retire from business as even an amateur constitutional expert.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would not like that event to come to pass. However, I would like to get a little closer to why Dr. Forsey thinks it is so extraordinary. Is it because of the fact that three of these special warrants were used during the period of the adjournment of the house and are now validated by this bill? Is that the unique problem?

Dr. Forsey: That is the essence of it, yes.

Senator Roblin: But is that not done under the statute?

Dr. Forsey: Mr. Chairman, here we come around again full circle: It is perfectly legal, therefore it is perfectly all right.

Senator Roblin: No, I am not saying that. If you will agree with me that it was appropriate and fitting under the statute, then I will agree with you that the question of the Constitution is open for discussion.

Dr. Forsey: I did not use the words "appropriate under the statute". I said it was legal under the statute, subject to the caution that Senator Frith made, and that I said, in my amateur, lay, way, that I agreed with it, that I think it was legal. However, my point is that it was not constitutionally proper according to the usages, customs and conventions of the Constitution.

However, Mr. Chairman, I do not know whether I can make it any clearer. I have tried again and again.

Senator Roblin: I see that point, and I respect your opinion because you have a long record of being more right than wrong in matters of this kind. Therefore I am not prepared to argue against the opinion you have given, except to say that I think the precedents that I have been able to show about using special warrants for ongoing purposes are substantial.

Senator Frith: In these circumstances?

Senator Roblin: Substantial in any circumstances. The law gives the government the right to do it—

The Chairman: Senator Roblin, Senator Everett would like to ask a supplementary question.

Senator Everett: Dr. Forsey, you state that the appropriation total or the special warrants were legal under the statute.

[Traduction]

Ce n'est cependant pas le cas qui nous préoccupe. Nous n'avions pas un gouvernement minoritaire et le Parlement avait été rappelé. Toutefois, lorsque le Parlement a été convoqué, le gouvernement n'a pas déposé un projet de loi de crédits, car il s'apprêtait à se servir des mandats spéciaux du gouverneur général.

Le sénateur Frith: C'est donc cela qu'on remet en question?

M. Forsey: Autant que je sache, cette façon de faire est sans précédent. Comme disent les allemands, c'est «ganzneu», ce qui veut dire entièrement nouveau. Si quelqu'un me signalait un précédent, je serais vraiment très étonné, et j'abandonnerais même mon titre d'expert constitutionnel amateur.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'espère que cela ne se produira jamais. J'aimerais toutefois que M. Forsey explique pourquoi cela lui paraît si extraordinaire. Est-ce dû au fait que trois de ces mandats spéciaux ont été utilisés pendant que la Chambre ne siégeait pas et qu'ils sont maintenant validés par le présent projet de loi? Est-ce le seul problème?

M. Forsey: C'est en effet le cœur du problème.

Le sénateur Roblin: Mais n'est-ce pas prévu dans la loi?

M. Forsey: Monsieur le président, nous revenons encore une fois au point de départ: c'est tout à fait légal, donc il n'y a pas de problèmes.

Le sénateur Roblin: Non, je ne dis pas cela. Si vous convenez avec moi que cette mesure était correcte et appropriée en vertu de la loi, alors je conviendrai avec vous que, sur le plan constitutionnel, elle est discutable.

M. Forsey: Je n'ai pas utilisé les mots «appropriée en vertu de la loi». J'ai dit qu'elle était légale, sous réserve de la mise en garde faite par le sénateur Frith, et j'ai également déclaré, à ma manière qui n'est pas celle d'un expert, que j'étais d'accord pour dire qu'elle était probablement légale. Cependant, je veux montrer que cette mesure était incorrecte sur le plan constitutionnel, en égard aux coutumes, aux conventions et aux usages relatifs à la Constitution.

Toutefois, monsieur le président, je ne sais pas si je peux l'expliquer plus clairement. J'ai fait tout ce que j'ai pu.

Le sénateur Roblin: Je vois ce que vous voulez dire et je respecte votre opinion parce que votre longue expérience montre que vous avez raison plus souvent qu'autrement en ce qui concerne ce genre de questions. Par conséquent, je ne m'élèverai point contre votre opinion, sauf pour dire que les précédents que j'ai mentionnés concernant l'utilisation de mandats spéciaux pour couvrir les dépenses courantes ont quand même un certain poids.

Le sénateur Frith: Dans ces circonstances?

Le sénateur Roblin: Dans n'importe quelles circonstances. La loi autorise le gouvernement à le faire...

Le président: Sénateur Roblin, le sénateur Everett aimerait poser une question supplémentaire.

Le sénateur Everett: Monsieur Forsey, vous dites que le total des crédits ou les mandats spéciaux étaient légaux en

[Text]

However, would you not agree that where Parliament is adjourned or prorogued, as opposed to dissolved, the question of urgency must be met; that it is quite possible that the government did not meet the test of urgency in those cases, and therefore their act was not legal under the statute?

Dr. Forsey: That is the point that Senator Frith made, and I said that I was inclined to agree that there was some legal doubt about it. However, it seems to me that the essential question is not the strictly legal question at all.

Senator Everett: I was just dealing with the legal question for the moment.

Dr. Forsey: In that case, I agree with what Senator Frith said. In other words, there may be some doubt about the urgency.

Senator Everett: But you then want to go on to the constitutional question, the eventual question.

Dr. Forsey: However, I agreed with you also that it was one situation where you had dissolution and there was no Parliament in existence. It was another situation where you had prorogation, and therefore the crown could call Parliament back. Then there is the third situation where you have an adjournment, where either house could be called back under the Rules and Orders of that house.

Senator Everett: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Roblin, have you completed your remarks?

Senator Roblin: Mr. Chairman, I have had a good whack at it. I will sit in the bushes for a while and see what comes out.

Senator Beaudoin: Mr. Chairman, I would like to come back to that constitutional question. I listened very carefully to what Senator Frith said on the law, and, of course, we may agree to disagree on this matter. It is debatable as to whether it is legal or illegal. However, I take it that you say, Dr. Forsey, that it is legal?

Dr. Forsey: I have some doubts, but I am not competent to say more than that.

Senator Beaudoin: But suppose for the moment that it is legal. The question now is—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Suppose we are married!

Senator Beaudoin: I know it is debatable. However, I would like to come back to the question of the Constitution. You say that, compared to the precedent of 1962, this is a worse precedent. However, if I correctly recall the situation, in 1962 we were facing a minority government and, of course, under constitutional theory a minority government should convoke Parliament with only a reasonable delay in order to know whether or not it has the confidence of the House of Commons. That is the basis of our parliamentary government, and I agree with that.

[Traduction]

vertu de la loi. Toutefois, ne diriez-vous pas que, lorsqu'il y a eu ajournement ou prorogation, plutôt que dissolution, il faudrait satisfaire au critère d'urgence, qu'il est possible que le gouvernement ne se soit pas conformé à ce critère dans ce cas-ci et, par conséquent, que la mesure qu'il a prise n'était pas conforme à la loi?

M. Forsey: C'est l'argument du sénateur Frith et j'ai dit que j'étais enclin à penser qu'il subsistait des doutes sur la légalité. Cependant, il me semble que la question cruciale n'est pas celle de la stricte légalité.

Le sénateur Everett: Je ne me préoccupe que de la question légale pour le moment.

M. Forsey: Dans ce cas, je suis d'accord sur ce qu'a dit le sénateur Frith. En d'autres mots, on peut douter du caractère d'urgence.

Le sénateur Everett: Mais vous aimeriez passer à la question constitutionnelle.

M. Forsey: Je vous concède qu'il y a une différence entre la dissolution où le Parlement n'existe plus et la prorogation où la Couronne peut rappeler le Parlement. Il existe également une troisième situation, celle de l'ajournement où l'une ou l'autre Chambre peut être appelée en vertu de son Règlement.

Le sénateur Everett: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Roblin, avez-vous présenté toutes vos observations?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'ai essayé d'expliquer mon point de vue, mais je vais me reposer et je verrai ensuite si d'autres idées me viennent.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, j'aimerais revenir à la question constitutionnelle. J'ai écouté bien attentivement les propos du sénateur Frith concernant l'aspect légal et, évidemment, il se peut que nos opinions divergent. La question de savoir si cette mesure est légale ou non est discutable. Mais si je comprends bien vous dites, monsieur Forsey, qu'elle est légale.

M. Forsey: Je n'en suis pas tout à fait certain, mais je ne crois pas avoir la compétence voulue pour me prononcer plus avant.

Le sénateur Beaudoin: Mais supposons pour l'instant qu'elle soit légale. Il faut se demander maintenant si...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Supposons donc que nous sommes mariés!

Le sénateur Beaudoin: Je sais que la question est discutable, mais j'aimerais revenir à l'aspect constitutionnel. Vous dites que ce précédent serait plus dangereux que celui de 1962. Mais si je me souviens bien, en 1962, le gouvernement était minoritaire. Or, la théorie constitutionnelle veut qu'un gouvernement minoritaire convoque le Parlement le plus tôt possible après son élection pour qu'on détermine s'il a ou non la confiance de la Chambre des communes. C'est sur ce principe que s'appuie notre régime parlementaire, et je suis d'accord là-dessus.

[Text]

However, that is not now the case. We have a majority government, so obviously the government is not under the same obligation. In fact, in December the government won a vote on a very important statute. So the question of, let us say, responsibility before the House of Commons was settled and in that sense we cannot compare the two situations.

There are two debates. One debate is based on legality. Let us set that aside for a moment. You are saying that such action is unconstitutional because it is unprecedented. The only way we can have something that is unconstitutional is when there is something that is legal based on convention or on usage. That is what the Supreme Court of Canada said in reply to the patriation debate. What is usage based on? You have said that this is the first time that such a thing has happened. Is it unreasonable for a government to use special warrants for ongoing expenses for three months when that government is a majority government that obviously has the confidence of the House of Commons?

Dr. Forsey: I do not think the question of whether it is a majority government or a minority government is vital. I would agree that a minority government has more of an obligation to meet Parliament promptly than a majority government. I still think that Parliament ought to be summoned within a reasonable length of time, though, I would agree that there is less pressure upon a majority government. The fact remains that this government did summon Parliament. As I understand it, it tabled some supplementary estimates when Parliament was sitting. It did not proceed with those estimates at all. It proceeded to do the things that have been described. First, the government adjourned Parliament, and then it prorogued Parliament without making use of Parliament while it was there to be used. The government could have perfectly well dealt with this matter, and should have dealt with it according to proper usage.

The thing that is dangerous about this practice is, as Senator Stewart pointed out—and, if I remember correctly, was again pointed out by Senator Stollery—that if you accept this kind of action, then there is nothing to prevent a government from holding a one-day sitting like Mr. Mackenzie King did in 1940, and then postponing the session. One day per year would be enough. You say, “Oh, but no government would ever be unreasonable, no government would ever do anything wicked, no government would ever do anything improperly.” I wish I had your faith. I remember what various people said and what I certainly said myself with great fervour when Mr. Mackenzie King dissolved Parliament after a one-day session in 1940. It was the most outrageous breach of proper constitutional practice. Heaven knows, I hold no grief for Mr. Mackenzie King. On the other hand, I have said on occasion that such and such a thing that would be dangerous to my mind is perfectly constitutional. I am not concerned with who does it or what party is involved. I do not belong to any party now.

[Traduction]

Toutefois, ce n'est pas le cas ici. Le gouvernement est majoritaire; il n'est donc pas astreint à la même exigence. En fait, en décembre, le gouvernement a réussi à faire adopter un loi très importante. La question de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des communes a donc été tranchée et, dans un sens, les deux situations ne sont pas comparables.

Nous discutons de deux aspects. Le premier concerne la légalité de la mesure législative, mais laissons-le de côté pour le moment. Vous dites que cette façon de procéder est inconstitutionnelle parce qu'elle ne s'appuie sur aucun précédent. Or, on ne peut parler d'inconstitutionnalité qu'en fonction d'une mesure équivalente qui soit réputée légale selon les conventions ou l'usage. C'est l'opinion qu'a donnée la Cour suprême du Canada lorsqu'elle a eu à se prononcer sur la constitutionnalité du rapatriement. Sur quoi se fonde l'usage? Vous dites que c'est la première fois qu'on procède ainsi. Un gouvernement est-il ou non justifié de se servir du mécanisme des mandats spéciaux pour régler les dépenses courantes de trois mois d'administration quand il est majoritaire et quand, de toute évidence, il a la confiance de la Chambre des communes?

M. Forsey: Je ne crois pas que le fait que le gouvernement soit majoritaire ou non entre en ligne de compte. Je suis d'avis qu'un gouvernement minoritaire est davantage tenu de convoquer promptement le Parlement qu'un gouvernement majoritaire. Cela étant dit, je pense aussi que le Parlement devait être convoqué dans un délai raisonnable, bien que j'admette que cette obligation soit moins contraignante dans le cas d'un gouvernement majoritaire. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement actuel a convoqué le Parlement. Sauf erreur, il a même déposé un budget supplémentaire pendant la session. Mais il ne l'a pas étudié. Il s'en est tenu aux travaux dont nous avons parlé plus tôt. Le gouvernement a d'abord suspendu les travaux de la Chambre, puis il a prorogé le Parlement avant même de lui laisser disposer des questions qui lui étaient soumises. Le gouvernement aurait très bien pu voter les crédits, et il aurait dû le faire en conformité avec les usages établis.

Ce qui est dangereux dans cette façon de procéder, comme le sénateur Stewart et, si j'ai bonne mémoire, le sénateur Stollery l'ont souligné, c'est que si on l'accepte, rien n'empêchera un gouvernement de siéger pendant une seule journée, comme l'a fait M. Mackenzie en 1940, et de reporter les travaux à plus tard. Une seule journée par année suffirait. Vous prétendez qu'aucun gouvernement ne serait aussi déraisonnable, qu'aucun gouvernement ne ferait une chose aussi répréhensible et qu'aucun gouvernement n'agirait de manière aussi incorrecte. J'aimerais bien qu'il puisse en être ainsi. Je me souviens de ce qui s'est dit et de ce que j'ai moi-même dit avec grande conviction lorsque M. MacKenzie King a dissolu le Parlement après n'avoir siégé qu'une journée en 1940. On disait qu'il avait porté atteinte à la pratique constitutionnelle d'une manière on ne peut plus outrancière. Et Dieu sait que je n'ai rien contre M. Mackenzie King! Il n'en demeure pas moins qu'il m'est arrivé à l'occasion d'avouer que telle pratique pourrait être dangereuse tout en considérant qu'elle est parfaitement constitutionnelle. Peu m'importe les personnes ou le parti qui en prennent l'initiative. Je n'appartiens plus à aucun parti.

[Text]

Senator Beaudoin: Would you not agree that to establish convention or constitutional or parliamentary usage, we have to rely on precedent and on conduct that is reasonable? I agree with you if we carry this argument to the end. Of course, it would not be reasonable for the government to not reconvene Parliament for eleven-and-a-half months. It would never be accepted as proper constitutional usage or convention. But in this case where we are concerned with three months, how is it unreasonable in the sense of parliamentary usage or constitutional convention?

Dr. Forsey: Conventions of the constitution are ultimately based on common sense. If action that is absolutely unprecedented and fraught with danger is taken, you do not have established usage because it is unprecedented. It is a totally new thing. Therefore, you cannot say, "Well, it is contrary to established usage." You can, however, say that this is basically constitutionally wrong because it violates basic constitutional principles. In these things, as, indeed, Senator Beaudoin said, you have to apply the test of what is reasonable. You have to apply what Sir Robert Borden described as "the exercise of the commonplace quality of common sense." That is what constitutional convention rests upon; that is what decides the thing ultimately.

The contention that Senator Stewart was making, if I may venture to put words in his mouth, is that this practice is unreasonable, dangerous and fraught with dangerous possibilities—"if this should be done in the green tree, what should be done in the dry?" If you can do it for three months, you can do it for nine months. If you can do it for nine months, you can do it for 12 months less one day. This is what is dangerous. It is no use to say the government is made up of nice people, that the government would never do anything foolish or improper. What you have to look out for under the constitution is the possibility that governments will do things that are nasty, foolish or improper. You have to take every possible precaution to see that they cannot do such things. That is the point at issue.

Senator Beaudoin: The question is one of reasonable delay. You are saying that if we delay for one month, two months or three months, we may delay for eleven-and-a-half months. Of course, I agree that such a delay would not make sense. Delay, however, is important in the establishment of precedent, usage and convention. For example, it is a constitutional convention that a minority government should face Parliament after a reasonable delay, not a delay of 12 months, obviously not. One month, two months or three months may be debatable. Taking this precedent, is it unreasonable delay? We have agreed that special warrants for ongoing expenses have been a part of the Canadian system. We may agree or disagree with this practice and we may say that it is a good law or a bad one, but I am not concerned with that point. The question is: Is it so unreasonable that it becomes unconstitutional? I am not ready to say yes to that question.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: N'admettez-vous pas que pour établir une convention ou un usage, constitutionnel ou parlementaire, il faut se reporter à des précédents ou à une pratique qui soit raisonnable? Je suis d'accord avec vous si l'on pousse cet argument à la limite. Évidemment, le gouvernement ne serait pas justifié de ne pas reconvoquer le Parlement dans les onze mois et demi à venir. On considérerait que cette pratique n'est pas conforme aux usages et aux conventions constitutionnels reconnus. Mais dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'une période de trois mois. Comment peut-on prétendre que cette façon de procéder n'est pas conforme aux usages parlementaires ou aux conventions constitutionnelles?

M. Forsey: Les conventions constitutionnelles sont en fin de compte fondées sur le bon sens. Si l'on prend une mesure dangereuse qui est tout à fait nouvelle, on ne peut se reporter à l'usage établi car il n'existe pas de précédent. L'initiative est tout à fait nouvelle. On ne peut donc pas dire que la mesure est contraire à l'usage établi. On peut toutefois affirmer qu'elle est fondamentalement inconstitutionnelle parce qu'elle viole des principes constitutionnels. Dans ces circonstances, comme l'a signalé le sénateur Beaudoin, il faut se demander si la mesure est raisonnable ou non. Il faut appliquer le critère de Sir Robert Borden, c'est-à-dire «le gros bon sens». C'est sur ce principe que reposent les conventions constitutionnelles et c'est sur cette base que nous devons finalement trancher ce genre de question.

L'argument invoqué par le sénateur Stewart, si je puis m'aventurer à interpréter sa pensée, était que cette pratique n'est pas correcte, qu'elle est dangereuse et qu'elle ouvre la porte à toutes sortes de possibilités non souhaitables—«Car si l'on traite ainsi le bois vert, qu'advient-il du sec?» Si on le fait pour trois mois, que ne le fait-on pour neuf mois? Et si on le fait pour neuf, pourquoi pas pour douze mois moins un jour? Voilà ce qui est dangereux. Il ne sert à rien de dire que le gouvernement est formé de gens honnêtes et qu'il n'agira jamais de manière insensée ou incorrecte. Quand on s'interroge sur la constitutionnalité d'une question, ce qu'il faut se demander c'est s'il peut arriver que des gouvernements agissent de manière répréhensible, insensée ou incorrecte. Il faut faire preuve d'une extrême prudence pour éviter que ce genre de chose ne se produise. Voilà ce qu'il faut se demander.

Le sénateur Beaudoin: La question consiste à savoir si le délai est raisonnable. Vous dites que si l'on attend un mois, deux mois ou trois, on pourrait, en principe, attendre onze mois et demi. Évidemment, je conviens avec vous qu'un tel délai n'aurait pas de sens. Il reste que le délai est important pour déterminer s'il existe un précédent, un usage ou une convention. Par exemple, c'est en vertu d'une coutume constitutionnelle qu'on peut dire qu'un gouvernement minoritaire devrait se présenter devant le Parlement dans un délai raisonnable; en l'occurrence, un délai de douze mois ne serait certes pas raisonnable. Quant à savoir si un délai d'un mois, de deux ou de trois mois serait raisonnable, c'est discutable. Dans le cas qui nous intéresse, peut-on dire que le délai n'est pas raisonnable? Nous avons reconnu que l'émission de mandats spéciaux pour régler des dépenses courantes faisait partie des pratiques parlementaires canadiennes. Nous pouvons être d'accord ou non avec cette manière de faire, comme nous pouvons dire qu'il

[Text]

Dr. Forsey: I think the practice is unreasonable, even though it was a relatively short delay, because of the precise circumstances which existed. That is the point. The danger is, as Senator Beaudoin has said, that you cannot fix an exact period, that you cannot say two months, three months, four months or nine months. How many grains make a heap? At some point it becomes obviously improper. If you have the precedent of it being done for three months, then you can argue that you can do it for four months. If you can do it for four months you can say, "Well, it's been done for three months and now four months, so you can do it for five months." Of course, all the way through you have the wonderful argument that it is absolutely legal and that can't be questioned except by a distinguished lawyer like, perhaps, Senator Frith or by an amateur, outsider, non-lawyer like myself. So you will have the argument made that it is perfectly legal, therefore everything is forgotten, forgiven, passed.

Senator Cools: I have a question of clarification for Senator Beaudoin. I believe I heard him say that the only way to set a precedent is to set a precedent. Is that what you said?

Senator Beaudoin: I read a very interesting article by Dr. Forsey on the decision of the Supreme Court on the patriation debate in 1981. The Supreme Court of Canada, which is the court of last resort, said that we have to distinguish between what is constitutional, what is constitutionally conventional and what is usage. They came to the conclusion in that case that it was legal to do something but that in doing so we violated the Canadian Constitution, so it was unconstitutional. The result was that it was legal but unconstitutional. That is part of our law. Legality is one problem that is less difficult to resolve, but when we ask ourselves whether a matter is constitutional or not, that is more difficult. If it is a convention, if it is a usage, we have to have three elements: It has to be normative, the actors should be bound by that; and there must be a good reason for it. Having regard for those three conditions for the establishment of a convention, it appears to me that the conduct of the government in this particular case for three months is not in violation.

Senator Frith: We want to be sure that this does not become a usage. You have hit that right on the nose.

Senator Beaudoin: As Senator Frith said, conventions and usage are created by repetition.

Senator Frith: At times like this.

Senator Beaudoin: But you must admit that this is the first time. However, Senator Roblin has said that very often in the past we have used special warrants.

[Traduction]

s'agit d'une bonne ou d'une mauvaise loi, mais telle n'est pas ma préoccupation. La question consiste à savoir si le délai est déraisonnable au point de le rendre inconstitutionnel. Je ne serais pas prêt à répondre oui à cette question.

M. Forsey: Même si le délai est relativement court dans ce cas-ci, je crois que la pratique n'est pas raisonnable, en raison des circonstances qui prévalaient au moment où on y a eu recours. Voilà la question. Le danger, comme l'a signalé le sénateur Beaudoin, c'est qu'on ne peut dire précisément ce qui constitue un délai raisonnable: est-ce deux, trois, quatre ou neuf mois? Quand peut-on dire qu'il y a exagération? Naturellement, au delà d'un certain point, tout délai devient déraisonnable. S'il est déjà arrivé qu'on attende trois mois, on prétendra un jour qu'un délai de quatre mois est raisonnable. Une fois le précédent de quatre mois établi, on voudra légitimer celui de cinq mois, et ainsi de suite. Il se trouvera toujours quelqu'un pour prétendre que le délai est légal et nul ne pourra contester cette opinion, à part quelque avocat réputé, comme le sénateur Frith, ou quelque profane comme moi. Une fois admis l'argument que le délai est légal, tout sera oublié, pardonné et accepté.

Le sénateur Cools: J'aurais un point à faire préciser par le sénateur Beaudoin. Je crois l'avoir entendu dire que le seul moyen d'établir un précédent est d'en créer un. Ai-je bien entendu?

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu un article très intéressant, rédigé par M. Forsey, sur la décision prise par la Cour suprême concernant le débat sur le rapatriement en 1981. La Cour suprême du Canada, qui est le tribunal de dernière instance, avait alors statué qu'il faut distinguer entre la Constitution elle-même, les conventions constitutionnelles et les usages. Elle en était venue à la conclusion qu'il était légal de procéder au rapatriement de cette manière, mais que le mécanisme utilisé allait à l'encontre de la Constitution canadienne et que, partant, il était inconstitutionnel. Par conséquent, le mécanisme était légal mais inconstitutionnel. C'est ainsi qu'est notre loi. La légalité d'une mesure est assez facile à établir, mais il en est tout autrement de sa constitutionnalité. Pour qu'il y ait convention ou usage, trois éléments doivent être présents: la pratique doit être normative, elle doit lier les parties, et elle doit être justifiée par des motifs valables. Si vous me demandez si les trois conditions de l'établissement d'une convention étaient présentes dans le cas qu'on occupe, je vous répondrai qu'il me semble que le fait que le gouvernement ait attendu trois mois avant de convoquer le Parlement ne va pas à l'encontre des conventions constitutionnelles.

Le sénateur Frith: Nous voulons être sûrs que cette pratique ne deviendra pas un usage. Vous avez très bien saisi notre inquiétude.

le sénateur Beaudoin: Comme l'a signalé le sénateur Frith, c'est la répétition qui crée la convention et l'usage.

Le sénateur Frith: Parfois, dans des circonstances comme celle-ci.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous devez admettre que c'est la première fois qu'on agit ainsi. Le sénateur Roblin a toutefois

[Text]

Senator Hastings: Perhaps Dr. Forsey should reply.

The Chairman: I believe Senator Cools has something to add.

Senator Cools: What I was trying to clarify and get on the record is what I thought I was hearing, which, I believe, was quite a strong difference of opinion. Senator Flynn and others say that there is no precedent and that this is quite usual and normal and ordinary. However, what I thought I heard from Senator Beaudoin—and perhaps we will have to go back to the record—is, in point of fact, that the government has a majority and the only way to set a precedent is to set a precedent. I am hearing him say that this is a precedent.

Senator Beaudoin: I think the record should be very clear cut. If you want to create a usage or a convention of the Constitution, you need many precedents—more than one. You need a good reason; you need normative conduct; and the actors should be bound by that. This is not my opinion but the opinion of the Supreme Court of Canada.

In this case I am not saying whether this is a precedent or not, but I agree with Senator Roblin that this has been done in the past so far as special warrants are concerned.

Senator Frith: He never said that this has been done in the past.

Senator Stollery: He said it had been done in different circumstances.

Senator Roblin: Perhaps I should explain what I said. I think the explanations we are getting from the other side should be looked at carefully.

The Chairman: Do you want to comment on that, Dr. Forsey?

Dr. Forsey: I am not prepared to accept the authority of the Supreme Court of Canada on the conventions of the Constitution and I have said so at great length and in great detail with chapter and verse in an article in the University of New Brunswick Law Journal in 1984, an article which resulted from the fact that the Department of Justice, at the time that decision was delivered, asked me for my comments on the part of it that dealt with conventions. I said what I thought of it and then I had to give a lecture on it at the University of New Brunswick Law School, and I realized that I had not said nearly enough. They then asked me if I would write an article and I realized that I had still only scratched the surface. Therefore, I am not prepared, for reasons which I can set forth at great length, to accept the authority of the Supreme Court of Canada on conventions of the Constitution. On law, yes, but on conventions, no. I think that part of that decision was a very bad decision, thoroughly without foundation and open to serious objection on the ground of the dangers that it presented to the development of the Constitution.

[Traduction]

mentionné qu'on a très souvent utilisé le mécanisme des mandats spéciaux par le passé.

Le sénateur Hastings: Peut-être pourrions-nous demander à M. Forsey de nous dire ce qu'il en pense?

Le président: Je crois que la sénatrice Cools aurait quelque chose à ajouter.

Le sénateur Cools: La précision que je voulais obtenir, notamment pour qu'elle soit consignée au compte rendu, concerne ce qui m'a semblé être une profonde divergence entre les vues des divers intervenants. Le sénateur Flynn et d'autres ont dit qu'aucun précédent n'avait été établi et que le mécanisme utilisé était tout à fait courant, normal et ordinaire. Par ailleurs, j'ai cru entendre le sénateur Beaudoin dire—et peut-être faudra-t-il nous reporter au compte rendu pour avoir l'heure juste—que le gouvernement était majoritaire et que la seule façon d'établir un précédent était d'en créer un. Sauf erreur, il dit qu'un précédent a été créé dans le cas qui nous occupe.

Le sénateur Beaudoin: Le compte rendu devrait être très clair là-dessus. Pour créer un usage ou une convention en vertu de la Constitution, il faut s'appuyer sur de nombreux précédents, pas seulement un. La procédure doit être justifiée par des motifs valables et répondre à certaines normes; elle doit en outre lier les parties. En disant cela, je ne me fonde pas sur ma propre opinion, mais bien sur l'opinion de la Cour suprême du Canada.

Dans le cas qui nous occupe, je n'ai pas dit qu'un précédent avait été créé, mais je reconnais avec le sénateur Roblin que le mécanisme des mandats spéciaux a déjà été utilisé par le passé.

Le sénateur Frith: Il n'a jamais dit que ce mécanisme avait été utilisé par le passé.

Le sénateur Stollery: Il a dit qu'il avait été utilisé dans diverses circonstances.

Le sénateur Roblin: Je devrais peut-être expliquer ce que j'ai dit, car je crois que les explications qui sont données de l'autre côté doivent être interprétées avec prudence.

Le président: Voulez-vous commenter ces propos, monsieur Forsey?

M. Forsey: Je ne suis pas disposé à accepter l'autorité de la Cour suprême sur les conventions constitutionnelles. J'ai exposé ma position de façon très détaillée, avec références à l'appui, dans un article qui a paru dans la Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, en 1984. Le ministère de la Justice m'avait demandé de lui faire part de mes commentaires sur la partie de la décision qui traitait des conventions. Je lui ai dit ce que j'en pensais et j'ai ensuite donné une conférence à ce sujet à la Faculté de droit de l'université. Toutefois, je me suis rendu compte que je n'en avais vraiment pas assez dit. On m'a ensuite demandé de rédiger un article, et je me suis de nouveau rendu compte que je n'avais fait qu'effleurer la question. Je ne suis donc pas disposé, pour des raisons que je peux vous exposer longuement, à accepter l'autorité de la Cour suprême du Canada sur les conventions constitutionnelles. Sur des questions de droit, oui, mais sur les conventions, non. Je crois que cette partie-là de la décision était très mauvaise, sans fondement aucun et sujette à controverse du fait qu'elle risque de compromettre l'évolution de la Constitution.

[Text]

However, let us look at this business of whether you must have precedents. In order to establish a convention you must have precedents. Very well; but this is absolutely new, it is not simply that it is providing for the ongoing expenses of the government—everyone admits that has been done time without number—it is that it has been done in certain specific circumstances which makes the action absolutely new.

This takes you then to the question of whether the actors consider themselves bound. Of course, the actors in this case do not consider themselves bound. A lot of the actors in the Senate are saying, "No, we do not consider ourselves bound on this and we do not propose to be bound by it."

Then you have the question of whether it is reasonable, and there you come back again to Sir Robert Borden and "the exercise of the commonplace quality of common sense." If you look at this, then you will see it is unreasonable, even though it is only for three months, as Senator Beaudoin says, for the reasons I have tried to explain a moment ago. If you can do it for three months, where are you going to draw the line? Then, one period after another can be justified on the ground that ordinary expenses are provided for over and over again. It may be said that there is a precedent, that because the government did this at the beginning of 1989 so we have a precedent. Well, are we bound by that? Of course, the opposition, in its partisan way, will say, "We are not bound by it."

I do not think that stands up. I do not think, properly considered, this is reasonable. I say that it is something absolutely new and fraught with danger.

Those are my opinions, and they may be totally and completely wrong and I may be ruled out on the ground that my opinions are worth nothing as a non lawyer, and particularly worth nothing because I have belonged to every party there is in this country except Social Credit, thank heaven.

The Chairman: Senator Cools, have you completed your remarks?

Senator Cools: Dr. Forsey raised the idea, and I think it is very common to us, of principle in the whole business of conventions, constitutions and statutes.

Am I right in assuming that a fundamental principle of our system is parliamentary scrutiny of expenditure and supply?

Dr. Forsey: Yes.

Senator Cools: Another principle that we are committed to in the interpretation of statutes is the phenomenon of interpreting and abiding by the intention of Parliament when a statute was passed; is that correct? We are committed to interpretation by intention; is that true?

Dr. Forsey: Well, as far as it can be discerned from the language of the statute. Of course, the courts used to hold that

[Traduction]

Mais passons maintenant à la question de savoir s'il est nécessaire d'avoir des précédents. Pour établir une convention, il faut des précédents. Cela dit, on se trouve devant une situation qui est tout à fait nouvelle car ce projet de loi ne consiste pas simplement à accorder de l'argent au gouvernement pour lui permettre de couvrir ses dépenses courantes; tout le monde reconnaît que cela se fait depuis longtemps. Ce sont les circonstances exceptionnelles entourant cette affaire qui font que nous nous trouvons dans une situation nouvelle.

Ce qui nous amène à la question de savoir si les intervenants s'estiment liés par ce geste. Évidemment, dans ce cas-ci ils ne se sentent pas liés. Bon nombre des sénateurs disent: «Non, nous ne nous considérons pas liés, et n'avons pas l'intention de nous sentir liés par cette mesure.»

Ensuite, il y a la question de savoir si tout cela est conforme aux règles; on revient à ce que Sir Borden a dit au sujet de l'utilisation du gros bon sens. Donc, si l'on regarde les choses en face, on se rend compte que cette façon d'agir est contraire aux règles établies, même si ce n'est que pour trois mois, comme l'a dit le sénateur Beaudoin, pour les raisons que j'ai essayé de vous expliquer plus tôt. Si on peut le faire pour trois mois, où devons-nous fixer les limites? On pourra justifier le renouvellement des mandats, une période après l'autre, sous prétexte qu'il faut toujours prévoir des sommes pour couvrir les dépenses courantes. On peut dire qu'il y a déjà un précédent d'établi parce que le gouvernement a eu recours à cette méthode au début de 1989. Eh bien, sommes-nous liés par ce précédent? Bien sûr, l'opposition, imbue d'esprit de parti, soutiendra que nous ne le sommes pas.

Je ne crois pas que cet argument tienne. Je ne crois pas, tout bien considéré, que cette façon d'agir soit conforme aux règles établies. C'est quelque chose d'entièrement nouveau qui comporte plusieurs dangers.

Voilà ce que j'en pense. Vous allez peut-être dire que j'ai tort et que mon opinion ne compte pas parce que je ne suis pas un avocat et surtout parce que j'ai été membre de tous les partis politiques, sauf le Crédit social, Dieu merci.

Le président: Sénatrice Cools, avez-vous autre chose à ajouter?

Le sénateur Cools: M. Forsey a soulevé la question, avec laquelle nous sommes tous familiers, des conventions, des constitutions et des lois.

Ai-je raison de dire que la pratique qui consiste à soumettre les prévisions de dépenses et les crédits à l'examen du Parlement est un des principes fondamentaux de notre système?

M. Forsey: Oui.

Le sénateur Cools: Un autre des principes auxquels nous sommes liés, dans l'interprétation des lois, est celui qui consiste à interpréter les intentions du Parlement lorsqu'une loi est adoptée, et à se conformer à celles-ci, n'est-ce pas? Nous devons interpréter les lois à la lumière des intentions du Parlement, est-ce exact?

M. Forsey: Eh bien, selon ce qui se dégage du libellé de la loi. Bien entendu, les tribunaux avaient coutume de dire qu'ils ne pouvaient pas se fier aux débats parlementaires. Je ne sais

[Text]

they could not rely on parliamentary debates. I do not know if that is still a principle of our constitutional law or not.

Senator Cools: From your experience and information, do you think that it was intended that section 30 of the Financial Administration Act would be used to keep Parliament from sitting even for three months?

Dr. Forsey: I cannot believe that that was the intention.

Senator Cools: Thank you.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'hésite beaucoup à participer à cette discussion d'experts constitutionnels et de savants avocats mais quand même, je vais me risquer.

J'ai certaines questions à poser à monsieur Forsey. Dans mon préambule, je vais peut-être émettre certains commentaires auxquels il pourra donner suite.

Vous conviendrez que cette année a été une année extraordinaire. Il y a eu les élections le 21 novembre. La semaine suivante le gouvernement a indiqué qu'il rappellerait la Chambre des communes et le Sénat et, effectivement, les deux Chambres furent rappelées en décembre.

M. Forsey: Excusez-moi, sénateur Simard, vous allez un peu trop vite pour moi vu mon infirmité et les défauts de mon français.

Le sénateur Simard: Oui, je vais essayer de ralentir. Ce que je veux dire, c'est que ça a été une année exceptionnelle. Nous avons eu des élections. Le gouvernement n'a pas attendu trois mois pour rappeler les deux Chambres. Le gouvernement a rappelé les Chambres pour la première session du 34^e Parlement au début du mois de décembre. Je pense qu'il était admis par plusieurs que c'était pour finir les affaires du Parlement précédent dont le libre-échange.

Par la suite le gouvernement a indiqué qu'il y aurait une vacance, une période de réflexion, disons, pour tous les députés. On a dit tantôt que l'on ne pouvait pas blâmer le Parti Néo-démocrate. On n'a pas parlé du Parti libéral, l'opposition officielle, mais j'imagine que ça s'applique à eux également. Tout le monde était d'accord pour s'accorder une période de réflexion de deux mois à peu près. Personne n'a été pris par surprise. Il y a plusieurs acteurs qui se sont entendus sur cette cédule de travaux-là.)ti10 Donc, au lieu de revenir au début mars, nous sommes revenus au début avril et durant ce temps-là il y a eu les mandats spéciaux que l'on connaît.

On a émis le mandat spécial le 1^{er} avril. Les Chambres sont revenues le 3 avril. Encore là, personne n'a été pris par surprise. La loi prévoit des avis publics et le ministre a déposé son projet de loi et ainsi de suite. Je crois bien qu'il y en a qui voudrait, (et je leur prête les meilleures intentions au monde) protéger la Constitution. C'est correct. Mais je pense qu'il y a un peu de politique aussi parce que l'on veut blâmer le gouvernement. Et puis l'on veut, à partir de là, imaginer toutes sortes de scénarios qui pourraient arriver dans les années futures. Je reviens donc au fait que c'était une année spéciale. Le calendrier indique que le gouvernement a été raisonnable. Il n'a pas agi à l'insu des chefs des autres partis et du Gouverneur général.

Je ne suis pas un expert constitutionnel. J'aimerais poser cette question à monsieur Forsey: les députés et les sénateurs

[Traduction]

pas si ce principe fait toujours partie de notre droit constitutionnel.

Le sénateur Cools: D'après votre expérience et vos connaissances, croyez-vous que l'on avait prévu de recourir à l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques pour empêcher le Parlement de siéger même pendant trois mois?

M. Forsey: Je ne le crois pas, non.

Le sénateur Cools: Merci.

Senator Simard: Mr. Chairman, I hesitate to join in a discussion with constitutional experts and learned lawyers, but I'm going to venture anyway.

I have some questions for Senator Forsey and in my preamble I'm going to make some comments that perhaps he could respond to.

You will agree that this has been an extraordinary year. There was the election on November 2, and the very next week the government announced that it would be recalling the House of Commons and the Senate, and in fact both Houses were recalled in December.

Dr. Forsey: I beg your pardon, Senator Simard, you're going a little too quickly for me, given my hearing and my grasp of French.

Senator Simard: I'll try to speak more slowly. What I'm getting at is that this has been an exceptional year. We had elections and the government didn't wait three months to recall the Houses of Parliament, the government recalled them for the first session of the 34th Parliament in early December. I believe it was generally understood that that was to finish up the business of the previous Parliament, including free trade.

Then the government indicated that there would be a vacation, a time for reflection, for all MPs. It was said just now that the New Democratic Party couldn't be blamed. No mention was made of the Liberals, the official opposition, but I suppose that this applies to them as well. Everybody was in agreement that there should be a period of reflection lasting two months or so. Nobody was taken by surprise. A number of people spoke to that timetable. So instead of returning at the beginning of March we came back at the beginning of April. During that time the special Warrants were used, as we know.

The Special Warrant was issued on April 1. Parliament came back on April 3. There again nobody was taken by surprise. The legislation requires public notice, and the Minister tabled his Bill and so on. I am convinced that there are those who would like—and I am imputing only the best motives in the world by them, they want to protect the Constitution, fair enough—but I think there's some politicking involved here too, because they want to censure the government. And from that point of departure they think up all kinds of scenarios that might happen in the future. So I revert to the fact that this year was special. The calendar shows that the government has been reasonable. I has not acted behind the back of the other party leaders or the Governor General.

I'm not a constitutional expert. I would like to ask Senator Forsey the following question: don't MPs have the same obli-

[Text]

ne sont-ils pas obligés de protéger la Constitution et d'alerter l'opinion publique et la presse aussi, j'imagine? N'est-ce pas également le devoir du Gouverneur général, à qui l'on a demandé un mandat spécial, non pas au mois de janvier ou au mois de février, mais après la prorogation du Parlement? Donc, le Gouverneur général, madame Sauvé, était en mesure à ce moment-là de dire, non, je pense que vous abusez, cela crée des mauvais précédents. Le Gouverneur général n'est-elle pas aussi obligée de protéger la Constitution?

M. Forsey: Eh bien, sénateur Simard, je m'excuse mais votre question porte un fardeau de tant de parenthèses que je suis complètement perdu. Voulez-vous me poser une question précise et pas trop élaborée? Franchement, ma pauvre tête de vieillard est complètement perdue.

Le sénateur Simard: Je vais vous poser une seule question. Je vous demanderais de retenir que celle-là. Est-ce que le Gouverneur général avec tous les aviseurs qu'elle a dû refuser la demande du gouvernement pour le mandat spécial du 1er avril?

M. Forsey: Le Gouverneur général peut intervenir. Elle a ce que l'on appelle en anglais l'exercice des «reserved powers». Elle a ces pouvoirs pour une situation où le Parlement n'a pas la possibilité régler certaines questions ou lorsque le Parlement n'est pas en mesure de régler les dispositions de la loi et les conventions de la Constitution. Non, je ne crois pas que le Gouverneur général aurait pu intervenir dans un tel cas. Évidemment, ce n'est pas assez flagrant. Mais à mon avis, la Chambre des communes n'a pas rempli son devoir.

Vous dites sénateur Simard que personne n'a été pris par surprise. Évidemment, mais cela ne règle pas la question à mon avis. Si après réflexion quelques sénateurs se sont dits, bien, on a fait quelque chose d'épouvantable ici, nous ne l'avons pas remarqué juste au moment où c'est arrivé. Si quelques sénateurs, ou quelques autres personnes ont examiné l'affaire et à la lumière d'une réflexion mûrie ont décidé qu'en fait quelque chose était arrivé qui n'était pas du tout satisfaisant, eh bien, je crois que personne n'a soulevé la question à la Chambre des communes au mois de décembre, que personne n'a soulevé la question au Sénat au mois de décembre. Ça ne règle pas la question à mon avis.

Le sénateur Simard: Cela ne règle pas la question. Mais, tout de même les députés et les chefs élus au Parlement canadien, même s'ils n'ont pas posé de questions, ils ont tout de même soulevé une question de privilège. Est-ce que vous voulez dire que c'est seulement sur la légalité par opposition à la Constitution? Parce qu'il y a eu une question qui a été soulevé à monsieur Fraser, le président de la Chambre des communes.

M. Forsey: Je n'ai soulevé aucune question de la légalité de l'ajournement, de la légalité de la prorogation non plus. Ce n'est pas la question du tout.

Le sénateur Simard: Non, non. Monsieur Boudrias, entre autres, a soulevé une question et a dit: écoutez donc, mes droits anciens ont peut-être été brimés et le président de la Chambre a dit non. Ceux qui ont étudié le jugement semblent croire que le seul recours de ces gens-là, ce serait probablement de changer l'article 30 ou 35 de la Loi de l'administration financière.

[Traduction]

gation as Senators to protect the Constitution and to alert public opinion, and the press as well, I imagine? Isn't it also the duty of the Governor General, who had to be asked to issue a Special Warrant, not in January or February but after Parliament had been prorogued? So the Governor General, Mrs. Sauvé, could at that time have said, "No, I think you're abusing your powers and setting a harmful precedent". Doesn't the Governor General have the same obligation to protect the Constitution?

Dr. Forsey: Well, Senator Simard, I apologize, but your question carries such a load of parentheses that I'm completely lost. Do you think you could ask me a specific and not too elaborate question? My poor old brains are completely overwhelmed.

Senator Simard: I'll just ask a single question. You'll only have to field the one. Should the Governor General, with all the advisers she has, have refused the government's request for the Special Warrant of April 1?

Dr. Forsey: The Governor General can intervene in some situations. She has what we call in English "reserved powers". She has these powers for situations where Parliament is not in a position to settle certain questions or when Parliament is unable to deal with the provisions of legislation and constitutional conventions. But I don't think the Governor General could have intervened in this case. Obviously, it wasn't flagrant enough. But in my opinion, the House of commons did not do its duty.

You say, Senator Simard, that no one was taken by surprise. Indeed not, but that does not, in my opinion, settle the matter. If after reflection, a number of Senators said to themselves, "Something shocking is going on here, which we didn't notice just at the time it actually happened"—if some Senators, or some other persons, looked into the matter and in the light of careful reflection concluded that something had happened that was not at all satisfactory, then the fact that no one raised the issue in the House of Commons, or in the Senate, in December, doesn't settle the matter at all, in my opinion.

Senator Simard: It doesn't settle the matter. But nonetheless the elected Members of Parliament and their leaders, although they didn't raise the issue, did raise a question of privilege. Are you saying that it was only on the legal aspect, as opposed to the constitutional aspect? Because there was a question that was brought before Mr. Fraser, the Speaker of the House of Commons—

Dr. Forsey: I never cast any doubt on the legality of the adjournment, or of the prorogation either. That's not the issue at all.

Senator Simard: No, no. Mr. Boudria, among others, raised a question of privilege? and he said, "Look, my age-old rights may have been infringed", and the Speaker rule that they had not. The people who have studied the ruling seem to think that the only recourse open to the MPs who raised the issue would probably be to change section 30 or section 35 of the *Financial*

[Text]

Je comprends. Comme ça, le seul recours, vous pensez, c'est possiblement une loi rétroactive?

M. Forsey: Je n'ai aucune réponse que ce soit à ces questions parce que je crois que j'ai déjà répondu à ces questions dans mon témoignage.

Le sénateur Simard: Très bien, merci.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have two questions, Mr. Chairman. Senator Simard has just now made reference to the decision of Mr. Speaker Fraser of the House of Commons on May 2, 1989, on questions raised by Mr. Milliken and Mr. Boudria.

He found that there was no question of law with which he could deal. Let me quote just what he said:

The Chair has no authority to venture beyond the realm of parliamentary practice and procedure in the questions of law.

He then went on to say:

The two members had argued that the conventions of our Constitution have been breached in this instance. The Chair wishes to restate that my predecessors have often reminded the house that the Speaker has no role in interpreting matters of either a Constitutional or a legal nature.

In other words, Speaker Fraser found that the question was, indeed, a constitutional or a legal question, but not a question of privilege.

That is one point. I wonder if Dr. Forsey has had occasion to look at this. If he has not, I would be surprised.

Dr. Forsey: Yes, I have. Of course, he was following the decisions of previous Speakers that it is a well-established principle that the Speaker does not comment on legal or constitutional questions. That is not part of his duties. He comments on questions of order, on questions of whether something is in accordance with the rules and practices of the house, but beyond that he does not go.

I am afraid I did not grasp that part of what Senator Simard said.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My next question is a question concerning remedies. It is clear what Dr. Forsey is saying with regard to the bill before us insofar as it appears to confer statutory confirmation on special warrants.

Dr. Forsey mentioned a remedy earlier. Various other things have been brought up—the Governor General should have stopped this. But the question is: What do we do now?

The House of Commons, Dr. Forsey has said, did not do its duty. What do we do now confronted with the requirement to avoid creating a bad precedent? What are you recommending to us?

Dr. Forsey: I think I am simply recommending that if ever there was a case for sober second thought, this is it. If ever there was a case where the rights of the people have been inadequately defended by the House of Commons, where they

[Traduction]

Administration Act. I understand. But in your view the only recourse would be retroactive legislation?

Dr. Forsey: I have no response to make to those questions because I think I dealt with them in my testimony.

Senator Simard: I see. Thank you.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai deux questions, monsieur le président. Le sénateur Simard vient de parler de la décision qu'a rendue le président de la Chambre, M. Fraser, le 2 mai 1989, en réponse à des questions soulevées par MM. Milliken et Boudria.

Il a dit qu'il ne pouvait trancher une question de droit. Permettez-moi de citer ses propos:

La présidence n'a pas le pouvoir de déborder le domaine de la pratique et de la procédure parlementaire pour aborder les questions de droit.

Il a ensuite dit:

Les (deux) députés (...) invoquent que nos coutumes constitutionnelles n'ont pas été respectées dans le présent cas. Je tiens à répéter ce que mes prédécesseurs ont fort souvent répété à la Chambre, soit qu'il n'est pas dans les attributions du Président d'interpréter les questions d'ordre constitutionnel ou juridique.

En d'autres mots, le président, M. Fraser, a conclu qu'il s'agissait bien d'une question d'ordre constitutionnel ou juridique et non pas d'une question de privilège.

Voilà pour le premier point. Je me demande si M. Forsey s'est penché sur cette question? Cela m'étonnerait beaucoup de savoir qu'il ne l'a pas fait.

M. Forsey: Oui je l'ai fait. Bien entendu, le président s'est inspiré des décisions de ses prédécesseurs, à savoir qu'il est bien établi que la présidence ne tranche pas les questions d'ordre juridique ou constitutionnel. Cela ne fait pas partie de ses attributions. Elle tranche les questions relatives au Règlement, les questions relatives aux règles et pratiques de la Chambre, mais pas les questions qui débordent ce domaine.

Je n'ai pas bien saisi ce que le sénateur Simard a dit à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma prochaine question porte sur les solutions au problème. Les propos qu'a tenus M. Forsey au sujet du projet de loi dont nous sommes saisi sont très clairs: il semble justifier l'utilisation de mandats spéciaux par voie législative.

M. Forsey a proposé une solution plus tôt. Divers autres points ont été soulevés—le gouverneur général aurait dû intervenir pour mettre un terme à cette situation. Mais la question que l'on doit se poser est la suivante: Que devons-nous faire?

D'après M. Forsey, la Chambre des communes n'a pas accompli son devoir. Que devons-nous faire maintenant pour éviter de créer un mauvais précédent? Que recommandez-vous que nous fassions?

M. Forsey: Je dis tout simplement que, s'il y a un cas qui mérite mûre réflexion, c'est bien celui-ci. S'il y a un cas où les intérêts de la population ont été mal défendus par la Chambre des communes—où ils auraient dû, d'ailleurs, être vigoureux—

[Text]

ought to have been defended strenuously in the first place, and where it is necessary for the Senate to step in and fill the void, this is it.

I tried to make it clear that in my judgment this bill should be rejected. The government should then bring in another bill with a clause retroactively deeming the action which was taken to have been legal, but not laying it down that this goes for the rest of time. It is simply a one-shot affair. I think that is the phrase I used before. I think that is the only way out of it.

When the Clark government did what it did with regard to postal rates, which I referred to, it was to validate that particular action which, in the opinion of so good a lawyer as Mr. Fraser, was totally illegal.

But it did not say by that act that you can go on and do this kind of thing over and over and over again. It did not touch that at all. It simply said: "You did it once, and it was quite probably *ultra vires*. We are now saying that it shall be deemed to have been on that occasion *ultra vires* but we are not saying anything about the future.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I be indulged with one follow-up on this very point? Mr. Chairman, when Dr. Forsey brought up this recommendation before, a kind of objection was raised on the ground that what was done in 1979 by the Clark government was to deem something done by regulation to have been legal, and that here, if we followed his advice, we would be deeming something to be legal which is legislation. But surely what we would be deeming to be legal would be the use not of statutes but of Governor General's special warrants.

Dr. Forsey: That is what I should have said. I was too hasty. As you started on your question, Senator Stewart, I said to myself, "Yes, you silly ass, you should have said that before". When I said "silly ass", I meant myself.

Senator Flynn: This is nonsense. If the Senate rejects the bill, next week the government will have to have special warrants to pay its bills and will bring in another bill to ratify another special warrant. I have never heard anything more silly in all my life.

Senator Frith: I just did. I heard it from you.

On a point of order, Mr. Chairman, Dr. Forsey has now had a fairly solid go, both as a witness and as a witness to debate. He has been here for more than two hours. Would my colleagues from both sides support adjourning until tomorrow morning at 11? If we have more questions for Dr. Forsey, I am sure he will come back. I think he has had enough for today.

If I may, Mr. Chairman, may I say that I hope Mr. Darling will be here, because we have already raised subjects that we want to pursue with him. If the deputy minister agrees to let someone come from the Department of Justice, we will have both of them, and so much the better; but, if not, we will have Mr. Darling, who is well informed in this area.

I am suggesting that Dr. Forsey has had enough for today.

[Traduction]

ment défendus—et où l'intervention du Sénat s'impose, c'est bien celui-ci.

J'ai essayé de vous expliquer pourquoi, à mon avis, ce projet de loi doit être rejeté. Le gouvernement devrait en déposer un autre, qui contiendrait une disposition qui rendrait les mesures prises rétroactivement légales, tout en précisant qu'elles ne s'appliquent qu'à ce cas-ci. Il s'agit d'un cas exceptionnel. Je crois que c'est l'expression que j'ai utilisée plus tôt. C'est la seule façon de s'en sortir.

Lorsque le gouvernement Clark a pris les mesures que l'on connaît concernant les tarifs postaux, et j'en ai déjà parlé, c'était pour justifier un geste qui, de l'avis de l'excellent avocat qu'est M. Fraser, était tout à fait illégal.

Mais il n'a pas laissé entendre par ce geste que l'on pouvait désormais recourir à de telles mesures dans n'importe quelles circonstances. Pas du tout. Il a tout simplement dit: «Vous l'avez fait une fois, et cette procédure outrepassait probablement vos pouvoirs. Ce que nous disons maintenant, c'est que cette procédure outrepassait, à cette occasion, les pouvoirs détenus; pour ce qui est de l'avenir, nous verrons.»

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Me permettez-vous de faire un commentaire à ce sujet? Monsieur le président, lorsque M. Forsey a fait cette recommandation, on s'est opposé au fait que les mesures prises par le gouvernement Clark en 1979 étaient jugées légales parce qu'adoptées par voie de règlement; dans le cas qui nous occupe, si nous suivons ses conseils, on se trouvera à juger légales des mesures adoptées par voie législative. Mais ce que l'on jugerait légal serait non pas l'usage de mesures législatives mais l'usage de mandats spéciaux du gouverneur général.

M. Forsey: C'est ce que j'aurais dû dire. J'ai parlé trop vite. Quand vous avez commencé à poser votre question, je me suis dit: «Oui, idiot, tu aurais dû dire cela.» Évidemment, l'idiot, c'était moi.

Le sénateur Flynn: C'est tout à fait ridicule! Si le Sénat rejette le projet de loi, le gouvernement devra recourir à des mandats spéciaux pour payer ses factures et soumettra un nouveau projet de loi pour faire approuver un autre mandat spécial. Je n'ai jamais rien entendu d'aussi ridicule.

Le sénateur Frith: Moi si. De vous, à l'instant.

J'aimerais invoquer le Règlement, monsieur le président. M. Forsey a déjà parlé pendant très longtemps en tant que témoin et en tant que spectateur. Il est ici depuis plus de deux heures. Mes collègues des deux côtés seraient-ils d'accord pour qu'on ajourne la réunion jusqu'à demain, 11 heures? Je suis certain que M. Forsey se fera un plaisir de revenir si nous avons d'autres questions à lui poser. Je crois qu'il en a assez pour aujourd'hui.

J'espère, monsieur le président, que M. Darling sera présent parce que nous avons déjà abordé avec lui des questions que nous aimerions approfondir. Si le sous-ministre accepte d'envoyer un représentant du ministère de la Justice, tant mieux, nous les accueillerons tous les deux. Sinon, nous aurons la possibilité d'interroger M. Darling, qui connaît bien le sujet.

Je crois que M. Forsey en a assez pour aujourd'hui.

[Text]

Dr. Forsey: I am entirely at your disposal.

The Chairman: If we agree to adjourn, I wish to thank Dr. Forsey for his appearance this afternoon and for his patience with all of the members.

The committee will meet tomorrow morning at 11 o'clock. I am sure that Mr. Darling will be here, and perhaps the minister will be present. We might also have a representative from the Department of Justice.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Forsey: Je suis à votre entière disposition.

Le président: Si nous convenons de suspendre nos travaux, je souhaite remercier monsieur Forsey d'avoir témoigné devant nous cet après-midi, et de s'être montré patient avec tous les membres du Comité.

Le Comité se réunira demain à 11 heures. Je suis certain que M. Darling sera présent, et peut-être aussi le ministre. Il y aura peut-être aussi un représentant du ministère de la Justice qui se joindra à nous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Eugene Forsey, P.C., C.C.

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

L'honorable Eugene Forsey, c.p., C.C.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 11, 1989

Le jeudi 11 mai 1989

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Second and final proceedings on:

Deuxième et dernier fascicule concernant:

Bill C-14, "An Act for granting
to Her Majesty certain sums of
money for the Government of Canada
for the financial year ending the
31st March, 1990"

Le Projet de loi C-14, «Loi
accordant à Sa Majesté certaines
sommes d'argent pour le gouvernement
du Canada pendant l'exercice se terminant le
31 mars 1990»

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Report on Bill C-14)

(Rapport sur le Projet de loi C-14)

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen
Barootes	(or Frith)
Bosa	*Murray
Cools	(or Doody)
Flynn	Roblin
Hastings	Simard
Kirby	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen
Barootes	(ou Frith)
Bosa	*Murray
Cools	(ou Doody)
Flynn	Roblin
Hastings	Simard
Kirby	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, May 9, 1989:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting of the Senate.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the motion be amended by striking out all of the words after the word "Bill" and substituting therefor the following:

"be referred to the Standing Senate Committee on National Finance."

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question then being put on the main motion, as amended, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 9 mai 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le Projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit inscrit à l'Ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance du Sénat.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la motion soit modifiée en supprimant tous les mots après les mots «projet de loi», et en les remplaçant par ce qui suit:

«soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.»

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

La motion principale, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 11, 1989

(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Barootes, Bosa, Cools, Flynn, Frith, Hastings, Kirby, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (13)

Also present, but not of the Committee: The Honourable Senators Beaudoin, Everett, Hays, MacDonald (*Halifax*), Phillips, and Stuart (*Prince Albert-Duck Lake*). (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 9, 1989 continued its examination of Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990".

Mr. Darling made opening remarks, following which he responded to questions.

At 11:35 a.m. the Committee recessed.

At 12:20 p.m. the Committee resumed.

The Honourable Senator Frith moved that:

Whereas parliamentary control of public money is a fundamental principle of parliamentary democracy; and

Whereas, given the fact that the need for additional parliamentary authority for ordinary payments by the government was known from December 16, 1988, but Parliament was adjourned to March 6, 1989, and prorogued to meet April 3, 1989, and

Whereas the bill would confirm certain payments in January, February and March, 1989, made by Governor General Special Warrants without parliamentary appropriation; and

Whereas the payments by the Governor General Special Warrants signed on April 1, 1989 were made without parliamentary appropriation;

The Bill be reported with the following amendment:

Add a new section 8,

8. The payments made by the Special Warrants, signed by the Governor General on January 19, February 16, March 23 and April 1, 1989, shall be deemed to have been legal.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 MAI 1989

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Barootes, Bosa, Cools, Flynn, Frith, Hastings, Kirby, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (13)

Également présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Everett, Hays, MacDonald (*Halifax*), Phillips et Stuart (*Prince Albert-Duck Lake*). (6)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 mai 1989, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990».

M. Darling fait une déclaration préliminaire puis répond aux questions.

À 11 h 35, le Comité suspend ses travaux.

À 12 h 20, le comité reprend ses travaux.

L'honorable sénateur Frith propose que:

Attendu que le contrôle parlementaire des deniers publics est un principe fondamental de démocratie parlementaire; et

Attendu, compte tenu du fait que le besoin d'une autorisation additionnelle du Parlement à l'égard des paiements ordinaires du gouvernement était déjà connus le 16 décembre 1988, mais que le Parlement a été ajourné jusqu'au 6 mars 1989 et prorogé pour se réunir le 3 avril 1989, et

Attendu que le Projet de loi porterait confirmation de certains paiements effectués en janvier, février et mars 1989 au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général en l'absence d'une affectation de crédits par le Parlement; et

Attendu que les paiements au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général signés le 1^{er} avril 1989 ont été effectués sans une affectation de crédits par le Parlement;

Que le projet de loi soit rapporté avec l'amendement suivant:

Ajouter l'article suivant:

«8 Les paiements faits en vertu des mandats spéciaux signés par le gouverneur général les 19 janvier, 16 février, 23 mars et 1^{er} avril 1989 sont réputés avoir été faits légalement.»

After debate, and

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative: Nays 5, Yeas 7, Abstentions 1.

It was agreed that Bill C-14 be reported with one amendment.

At 12:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par 7 voix contre 5, avec une abstention.

Il est convenu que rapport soit fait du projet de loi C-14 avec amendement.

À 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 11, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, has in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 9, 1989, examined the said Bill and reports as follows:

Whereas parliamentary control of public money is a fundamental principle of parliamentary democracy; and

Whereas, given the fact that the need for additional parliamentary authority for ordinary payments by the government was known from December 16, 1988, but Parliament was adjourned to March 6, 1989, and prorogued to meet April 3, 1989; and

Whereas the Bill would confirm certain payments in January, February and March, 1989, made by Governor General Special Warrants without parliamentary appropriation; and

Whereas the payments by the Governor General Special Warrants signed on April 1, 1989 were made without parliamentary appropriation;

Your Committee reports the Bill with the following amendment:

Page 3, clause 7:

"8. The payments made by the Special Warrants, signed by the Governor General on January 19, February 16, March 23, and April 1, 1989, shall be deemed to have been legal."

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND E. LEBLANC

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 11 mai 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 mai 1989, étudié ledit projet de loi et en fait rapport comme suit:

Attendu que le contrôle parlementaire des deniers publics est un principe fondamental de démocratie parlementaire; et

Attendu, compte tenu du fait que le besoin d'une autorisation additionnelle du Parlement à l'égard des paiements ordinaires du gouvernement était déjà connus le 16 décembre 1988, mais que le Parlement a été ajourné jusqu'au 6 mars 1989 et prorogé pour se réunir le 3 avril 1989, et

Attendu que le Projet de loi porterait confirmation de certains paiements effectués en janvier, février et mars 1989 au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général en l'absence d'une affectation de crédits par le Parlement; et

Attendu que les paiements au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général signés le 1^{er} avril 1989 ont été effectués dans une affectation de crédits par le Parlement;

Que le projet de loi soit rapporté avec l'amendement suivant:

Page 3, article 7:

«8. Les paiements faits en vertu des mandats spéciaux signés par le gouverneur général les 19 janvier, 16 février, 23 mars et 1^{er} avril 1989 sont réputés avoir été faits légalement.»

Respectueusement soumis

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 11, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-14, Appropriation Act No. 1, 1989-90, met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the second meeting of the committee to examine Bill C-14, for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st of March, 1990, the short title of which is Appropriation Act No. 1, 1989-90.

Appearing before the committee this morning is Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board. I am also advised that we have with us an observer from the Department of Justice. He may be called upon by Mr. Darling.

I understand that Mr. Darling has an opening statement.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. There may have been some confusion last evening when the committee adjourned as to whether the President of the Treasury Board should be here as a witness this morning. If I may quote from the transcript, it states:

The committee will meet tomorrow morning at 11 o'clock. I am sure that Mr. Darling will be here, and perhaps the minister will be present.

The president has asked me to convey to the committee that, in fact, he only learned that the committee formally wished him to be present at 9.45 this morning. Neither the president, his office nor myself had formally been made aware that that may have been the committee's intention. My understanding is that the committee wished to continue yesterday's session in that it had not had an opportunity to explore the technical aspects of Bill C-14 or the use of the warrants that are before the committee.

I have been informally asked—and with the indulgence of senators—to convey to you that the president does wish you to be aware that he will certainly make every effort to be available to your committee whenever the committee indicates to him that it does wish his attendance. Perhaps you could take that into consideration when dealing with the future work of the committee. Secondly, the president, in reviewing the transcript from yesterday's meeting, noted in the draft in response to a comment from Senator Simard that the chairman stated:

You will remember, Senator Simard, that at our last meeting we even adjourned until the following morning in order to accommodate the minister.

As I recall, the last meeting to which you were referring was the meeting of Thursday, May 4. The president was not a witness on that day. There was Mr. Maheux, Mr. Macdonald and myself. There certainly was no indication at that particular

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 mai 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déféré le projet de loi C-14, Loi de crédits n° 1 de 1989-1990, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la deuxième fois que le Comité se réunit pour étudier le projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, dont le titre abrégé est Loi de crédits n° 1 de 1989-1990.

Nous entendrons ce matin M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor. On m'informe également que nous avons parmi nous un observateur du ministère de la Justice. M. Darling pourra éventuellement faire appel à lui.

Je crois que M. Darling a une déclaration préliminaire.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. Je crois qu'il y a eu un malentendu hier soir, lorsque le Comité s'est ajourné, au sujet de la comparution éventuelle du président du Conseil du Trésor ce matin. Le compte rendu des délibérations contient la mention suivante:

Le Comité se réunira demain à 11 heures. Je suis certain que M. Darling sera présent, et peut-être aussi le Ministre.

Le président m'a demandé de faire savoir au Comité qu'il n'a appris qu'à 9 h 45 ce matin que le Comité souhaitait l'entendre ce matin. Ni le président, ni son bureau ni moi-même n'avons été officiellement informés que telle était l'intention du Comité. J'avais cru comprendre que le Comité voulait poursuivre la discussion d'hier parce qu'il n'avait pas eu le temps d'étudier les aspects techniques du projet de loi C-14 ou l'utilisation des mandats sous examen.

Le président m'a demandé officieusement de vous faire savoir—si vous me le permettez—qu'il fera tout ce qu'il peut pour se libérer si le Comité lui demande de comparaître devant lui. Vous pourriez peut-être en tenir compte dans la planification de vos travaux futurs. Deuxièmement, le président a remarqué, dans le compte rendu des délibérations d'hier, que le président du Comité avait dit, en réponse au sénateur Simard:

Sénateur Simard, vous vous rappellerez que, lors de notre dernière séance, nous avons suspendu nos travaux jusqu'au lendemain matin pour accéder à la demande du Ministre.

Si je me souviens bien, la dernière réunion à laquelle vous faisiez allusion était celle du jeudi 4 mai. Le président ne figurait pas parmi les témoins ce jour-là. Il y avait M. Maheu, M. Macdonald et moi-même. Or, on n'a jamais indiqué à cette

[Text]

meeting that we were adjourning until the following morning in order to accommodate the president, and he has asked that the record be set straight with respect to that particular entry in the transcript of the meeting.

With that, honourable senators, I am available to deal with any questions.

The Chairman: Are there any comments on Mr. Darling's remarks? If not, we will move to questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. The questions I have are designed to help me understand the bill and the sections of the Financial Administration Act on which the bill purportedly rests. I want to refer, Mr. Chairman, to section 30 (2) of the Financial Administration Act and ask what it means. Let me quote that subsection. It states:

A special warrant issued pursuant to this section shall for the purposes of this Act be deemed to be an appropriation for the fiscal year in which the warrant is issued.

There were four warrants, three of which were prior to April 1, 1989, and in the previous months. Am I correct in thinking that only three of the special warrants are deemed to be appropriations for 1988-89?

Mr. Darling: That is my understanding, Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When you say that is your understanding, you immediately raise a question in my mind as to whether or not your understanding is correct.

Mr. Darling: The practice of warrants, according to this section, is that a warrant, once issued by the Governor General, has all of the impact and force of being an Appropriation Act. I think the words in the section are very clear.

The three warrants referred to were issued in 1988-89 with respect to expenditures in 1988-89. Therefore, I conclude they were appropriations for that fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me go to quite a different matter, if I may, Mr. Chairman, the contingency vote.

Mr. Darling: Treasury Board Vote 5?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. I assume you know it by heart, if not, you will provide yourself with a text.

I wish to refer to page 1-54, and then I want to go to page 28-5 in the English version, Mr. Chairman. I did not turn up the French page.

Senator Roblin: May I ask what document you are referring to?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am referring to Part II, The Main Estimates, Treasury Board No. 5, the so-called contingency vote. Let me read that. It states:

Government contingencies—Subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other votes for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for

[Traduction]

réunion que la séance était ajournée au lendemain à la demande du président du Conseil du Trésor. Celui-ci a demandé que la rectification appropriée soit apportée au compte rendu de cette séance.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

Le président: Y a-t-il des commentaires sur les remarques de M. Darling? S'il n'y en a pas, nous passerons aux questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Les questions que je veux poser m'aideront à comprendre le projet de loi et les articles de la Loi sur la gestion des finances publiques sur lesquels il repose apparemment. Je veux parler du paragraphe 30(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques, monsieur le président. Je voudrais savoir ce qu'il signifie. Permettez-moi de citer ce paragraphe. On y dit:

Un mandat spécial est considéré, pour l'application de la présente loi, comme un crédit relatif à l'exercice au cours duquel il est établi.

Il y a eu quatre mandats dont trois étaient antérieurs au 1^{er} avril 1989. N'est-il pas vrai que seulement trois des mandats sont considérés comme des crédits relatifs à 1988-1989?

M. Darling: C'est ainsi que je le vois, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quand vous me répondez que c'est ainsi que vous le voyez, je me demande aussitôt si votre propre interprétation est correcte.

M. Darling: D'après ce paragraphe, une fois qu'il est établi par le gouverneur général, un mandat est assimilé à une loi de crédits et en possède les caractéristiques. Je crois que ce paragraphe est très clair.

Les trois mandats dont vous parlez ont été établis en 1988-1989 à l'égard de dépenses de 1988-1989. J'en conclus donc que ce sont des crédits pour cet exercice-là.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais maintenant passer à une question tout à fait différente, monsieur le président, celle du crédit pour éventualités.

M. Darling: Le crédit 5 du Conseil du Trésor?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Vous le connaissez sans doute par cœur, sinon, procurez-vous en le texte.

Je voudrais me reporter à la page 1-43, puis à la page 9-5, de la version française, monsieur le président.

Le sénateur Roblin: De quel document parlez-vous?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je parle de la Partie II du Budget des dépenses principal. Il s'agit du crédit 5 du Conseil du Trésor, le crédit pour éventualités. Permettez-moi de vous en donner lecture. On y dit:

Éventualités du gouvernement—Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses

[Text]

including awards under the Public Servants Inventions Act and authority to reuse any sums allotted for non-pay-list requirements and repaid to this appropriation from other appropriations—

Am I correct in thinking that, in a sense, one phase of the authority given there ends after the words “other votes for pay-list and other requirements”?

Mr. Darling: Yes, I would interpret it that way, Senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then we have another segment which says “to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for including . . .” and there is an item identified.

Mr. Darling: Yes. That is a second concept or purpose for the use of this vote.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the money that might be used pursuant to the second segment would be unforeseen expenses of a miscellaneous minor nature.

Mr. Darling: I believe one could apply two interpretations to those words. You have treated the words “miscellaneous” and “minor” to be adjectives of the word “unforeseen”. I think it would be equally valid to say that “miscellaneous minor” and “unforeseen” are separate and stand-alone concepts within those words. I think either interpretation is there.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you are saying that even if an expense were foreseen, if it were “miscellaneous minor”, it could be paid for out of the contingency vote.

Mr. Darling: If it were foreseen and had not yet been approved by Parliament in a set of Estimates before Parliament or a set of Estimates under preparation for presentation to Parliament, yes, we would use the contingency vote to make that payment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand what you are saying. You are trying to be very precise and candid, but I may need more help. You are saying that those words can be attributed to an expense that was unforeseen when the Estimates were prepared; it does not mean when the Estimates were laid before Parliament.

Mr. Darling: I am having difficulty, Senator, understanding exactly what the point of your questioning is.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I really want to know what the word “unforeseen” means in this vote; foreseen by whom when?

Mr. Darling: I think that the word “foreseen”, in terms of the practices that have been followed with respect to the use of the contingency vote, which have been fully explained in the report we tabled with the committee and is appended to your testimony of the second meeting, the Treasury Board contingency vote has been used to advance funds where a department has received authority to proceed with a program but has had insufficient funds in its existing appropriation approved by Parliament to meet the disbursements for that approved pro-

[Traduction]

imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires; autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées sur d'autres crédits et versées au présent crédit—

Ai-je raison de penser que, dans un certain sens, un volet des pouvoirs ainsi conférés se termine après les mots «d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins»?

M. Darling: Oui, je suis d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a ensuite une autre partie qui dit «pour payer diverses menues dépenses imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu, y compris . . .» et l'on mentionne ensuite une d'entre elles.

M. Darling: Oui. Cela constitue une deuxième notion ou un deuxième objet de ce crédit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, les sommes qui pourraient être utilisées aux termes du second segment couvriraient des dépenses imprévues qui seraient diverses et menues.

M. Darling: Je crois que l'on peut interpréter cela de deux façons. Vous considérez les mots «diverses» et «menues» comme se rapportant tous deux au mot «imprévues». Je crois que l'on serait tout aussi justifié de dire que les mots «diverses et menues» forment un tout distinct du mot «imprévues». Je crois que les deux interprétations sont valables.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que, même si des dépenses étaient prévues, elles pourraient être payées sur le crédit pour éventualités si ce sont de «diverses menues» dépenses.

M. Darling: S'il s'agit de dépenses prévues, mais non encore approuvées par le Parlement dans un budget qui lui a été soumis ou dans un budget en cours de préparation en vue d'être déposé au Parlement, nous nous servirions effectivement du crédit pour éventualités pour faire ce paiement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends ce que vous dites. Vous essayez d'être très précis et franc, mais j'aurai peut-être besoin de plus de précisions. Vous dites que l'on peut appliquer ces mots à des dépenses qui étaient imprévues lors de la préparation du budget; cela ne veut pas dire lorsque le budget a été déposé au Parlement.

M. Darling: Je ne comprends pas bien où vous voulez en venir, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce que je veux savoir, c'est ce que signifie le mot «imprévues» dans ce crédit; imprévues par qui et quand?

M. Darling: L'usage en ce qui concerne le recours au crédit pour éventualités, lequel est expliqué en détail dans le rapport que nous avons soumis au Comité et qui est annexé aux témoignages de la deuxième réunion, veut que le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor soit utilisé pour avancer des fonds lorsqu'un ministère a été autorisé à exécuter un programme, mais ne dispose pas de fonds suffisants dans les crédits courants approuvés par le Parlement pour faire face aux dépenses de ce programme approuvé. Ces sommes sont avan-

[Text]

gram. It is advanced in anticipation of the funds being included in the next Supplementary Estimates to be put before the House, and, subsequently, the funds are then reimbursed back to the contingency vote.

In the context of "unforeseen", I would say that that is a situation that arises where it is no longer possible to have the Treasury Board contingency vote reimbursed by a subsequent appropriation act. In fact, that is the practice that is being followed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am trying not to talk about the practice but what these words mean in the law—the vote as enacted by Parliament. You seem to be putting aside "miscellaneous minor" and concentrating on "unforeseen". You are saying that when Parliament has voted money for some purpose and has specified the amount, the contingency vote can be used to lend some elasticity to that limit?

Mr. Darling: No. It is in the timeframe before Parliament has approved the appropriation that the contingency vote is used for that purpose. It is subsequently reimbursed when the appropriation is approved by Parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I read on page 28-5 the headings Activity Description and Government Contingencies.

Senator Roblin: May I interrupt for a moment? Is it possible for this side to have a copy of that document so that we may follow this discussion more closely?

The Chairman: I do not know if we have enough blue books for everyone.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I may have an extra copy.

Senator Roblin: There is one coming, so that will keep me quiet for a while.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator, it is page 28-5.

Senator Roblin: I have it. Thank you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Under the heading of Government Contingencies we have this description:

Provides funding for increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements and other payroll requirements not included in departmental Estimates and for expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up.

I do not want to revive the discussion I had with the secretary of the board the other day, but it seems to me that this description ties the qualification "miscellaneous" to "foreseen"; whereas in the present discussion you are separating them.

Mr. Darling: The objectives and activity descriptions that appear throughout the Estimates are for the purpose of information. It is not the legal base on which we proceed. Perhaps

[Traduction]

cées par anticipation, étant entendu qu'elles figureront dans le budget des dépenses supplémentaire suivant qui sera déposé à la Chambre et que les fonds seront par la suite reversés au crédit pour éventualités.

Pour ce qui est du mot «imprévues», je dirais que ce genre de situation se produit lorsqu'il n'est plus possible de rembourser le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor au moyen d'une loi de crédits subséquente. Voilà l'usage.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne veux pas parler de l'usage, mais de ce que ces mots signifient légalement. Vous semblez vous désintéresser des mots «diverses» et «menues» et vous concentrer sur le mot «imprévues». Vous dites que lorsque le Parlement a voté des crédits donnés à des fins précises, on peut se servir du crédit pour éventualités pour outrepasser cette limite dans une certaine mesure?

M. Darling: Non. On ne se sert ainsi du crédit pour éventualités que pendant la période qui précède l'approbation des crédits par le Parlement. Les sommes en question sont ensuite remboursées lorsque les crédits sont approuvés par le Parlement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La page 9-5 contient les rubriques Description des activités et éventualités du gouvernement.

Le sénateur Roblin: Puis-je vous interrompre un instant? Serait-il possible d'avoir une copie de ce document de ce côté-ci, afin que nous puissions suivre la discussion de plus près?

Le président: Je ne sais pas si nous avons suffisamment d'exemplaires du livre bleu pour chacun.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'en ai un exemplaire en trop.

Le sénateur Roblin: Il y en a un en route, ce qui devrait me tenir tranquille pour un moment.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est à la page 9-5, sénateur.

Le sénateur Roblin: J'ai trouvé, merci.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Sous la rubrique des «Éventualités du gouvernement» nous trouvons la description suivante:

Fournir des fonds pour l'augmentation des dépenses salariales résultant des ententes négociées et non négociées, pour les autres besoins de la liste de paye qui ne figurent pas au budget du Ministère et pour d'autres dépenses diverses imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal.

Je ne veux pour reprendre la discussion que j'avais l'autre jour avec le secrétaire du conseil, mais il me semble que dans cette description l'adjectif «diverses» se rattache à «imprévues», alors que dans la discussion en cours vous les dissociez.

M. Darling: C'est à titre d'information que les «objectifs» et les «descriptions des activités» sont énoncés tout au long du Budget. Ces énoncés ne forment pas la fondement juridique à

[Text]

we have tried to be too cryptic in the description of that activity by suggesting that it is of a miscellaneous character that cannot be foreseen when the Estimates were drawn up because—and I understand where you are coming from, Senator—if those were the legal words in the vote, I think that there would be a very constrictive application of the contingency vote. But those are not the legal words of the vote authority, which are in the section you cited earlier.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you seem to be saying—and do not let me put words into your mouth, because I am trying to understand you—that the words in the information given on page 28-5 of the Main Estimates and, indeed, in Bill C-14, might understandably lead to a misunderstanding of the words in the vote.

Mr. Darling: You lost me, senator, with the reference to Bill C-14.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Bill C-14 has an 11th and 12th advance against the contingency vote. I did not check it a moment ago, but I believe the same words—those I read as the words of Vote 5—will appear in Bill C-14.

Mr. Darling: I would like to take a moment to check the words in Vote 5. You are referring to Schedule A at page 6 of Bill C-14, are you not?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. Darling: As I read the words in that schedule, they are not the same as those that appear at page 28-5 of the Main Estimates as an Activity Description. They are the words that appear in the legal vote wording that is provided for in the summary of the appropriations bill at the front of the Main Estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, that is exactly what I said. You have in Bill C-14 the same words as those in the proposed Vote 5 on page 154.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If the description at page 28-5 might understandably lead to a misunderstanding of the proposed vote in Schedule A at page 6 of Bill C-14, do you not think we ought to do a little something about it?

Mr. Darling: Well, senator, I am in your hands. It seems to me that the operative text we should be working from in this case is the legal vote wording.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I suppose, then, that I must ask you this: What is the point of publishing at public expense information which we then have to abandon? That, however, is, in a sense, a rhetorical question.

Mr. Darling: I accept, senator, that perhaps we have been too cryptic and should have provided a fuller explanation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have used contingency Vote 5, I assume, in December 1988 and early in January 1989. Is that correct?

[Traduction]

partir duquel nous fonctionnons. Nous avons peut-être décrit cette activité de façon trop énigmatique en laissant entendre qu'elle est d'une nature diverse qu'il est impossible de prévoir au moment d'établir les prévisions. Je comprends ce à quoi vous voulez en venir, sénateur. Si l'énoncé du crédit était le libellé juridique, je crois que le crédit pour éventualités aurait un champ d'application très restreint. Mais il ne s'agit pas du libellé juridique de l'autorisation de dépenser, qui se trouve dans l'article que vous citiez tout à l'heure.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ne me laissez pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, car je cherche à vous comprendre, mais vous semblez dire que l'information donnée à la page 9-5 du Budget principal, et même dans le projet de loi C-14, pourrait vraisemblablement conduire à une interprétation erronée du libellé du crédit.

M. Darling: Je suis perdu, sénateur, quant à la référence au projet de loi C-14.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le projet de loi impute au crédit pour éventualités une 11^e et une 12^e avances. Je n'ai pas vérifié il y a un instant, mais je crois que le même libellé—celui du crédit 5—figure dans le projet de loi C-14.

M. Darling: J'aimerais prendre un moment pour vérifier le libellé du crédit 5. Vous parlez de l'annexe A à la page 6 du projet de loi, n'est-ce pas?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. Darling: Le libellé de cette annexe n'est pas le même que celui de la «Description des activités» qu'on trouve à la page 9-5 du Budget principal. C'est le libellé juridique du crédit qui figure dans le résumé du projet de loi de crédits au début du Budget principal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est exactement ce que je disais. Le libellé du projet de loi C-14 est le même que celui du crédit 5 proposé à la page 154.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si la description donnée à la page 9-5 risque de conduire à une interprétation erronée du crédit proposé à l'annexe A de la page 6 du projet de loi C-14, ne croyez-vous pas qu'il faudrait faire quelque chose?

M. Darling: Je suis entre vos mains, sénateur. Il me semble que dans le cas qui nous occupe le libellé juridique du crédit représente le texte exécutoire que nous devrions examiner.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a donc lieu de vous poser la question suivante: A quoi sert-il de publier, aux frais de l'État, de l'information qu'il faut ensuite laisser de côté? C'est toutefois, dans un certain sens, une question de pure forme.

M. Darling: Je conviens, sénateur, que nous avons peut-être été trop énigmatiques et que nous aurions dû fournir des explications plus complètes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suppose que vous avez fait appel au Crédit 5, le crédit pour éventuali-

[Text]

Mr. Darling: I believe that if we check the records, senator, you will find that we have used advances from the contingency vote throughout the fiscal year in anticipation of their being reimbursed in a subsequent appropriations act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But in the middle of January 1989 Vote 5 had been exhausted, although there was the possibility, and it turned out to be real, that there would be reimbursements of the vote. That is why at that time you were able to have recourse, on a certain interpretation of the act, to special warrants.

Mr. Darling: That is correct. Section 30 of the Financial Administration Act is clear that a warrant may only be issued where there is no appropriation against which a payment may be made.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Can Vote 5 be used for all purposes that are listed in an appropriations act to which it is relevant, or is it restricted narrowly to the topics set forth in the vote itself?

Mr. Darling: I think Vote 5 may be used to supplement any other vote in the Estimates. Therefore, it may be used for any purpose that is authorized by any other vote in the Estimates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. That, then, is a revealing explanation of what Vote 5 means. It is being used to supplement any other vote. In other words, it is completely loose money, provided, of course, that the money is used to supplement another vote that has not passed Parliament.

Mr. Darling: That is correct. I would, however, object to your use of the words "loose money"—I think it is very tight money.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand. I was just trying to avoid the word "unearmarked", because I find that my young colleagues do not understand that ancient term.

Senator Flynn: It goes back how far?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, long before your birth, Senator Flynn.

It is unearmarked money, all right; we are agreed on that.

The Chairman: On that issue, should the wording be changed if it applies to almost anything?

Mr. Darling: I think that is the wording in the vote, Mr. Chairman. The vote, if I may restate it, reads:

Subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other votes for payroll and other requirements . . .

The Chairman: The words "other requirements" would cover everything else?

Mr. Darling: Yes.

[Traduction]

tés, en décembre 1988 et au début de janvier 1989. Est-ce exact?

M. Darling: Je crois que les livres montreraient, sénateur, que nous avons tiré des avances sur le crédit pour éventualités tout au long de l'année financière en prévoyant leur remboursement par une loi de crédits subséquente.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais le crédit 5 était déjà épuisé au milieu de janvier 1989, même s'il y avait la possibilité, ce qui s'est avéré, que le crédit soit renfloué. C'est pourquoi vous avez pu avoir recours alors, en vertu d'une certaine interprétation de la loi, aux mandats spéciaux.

M. Darling: C'est exact. L'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques stipule clairement qu'un mandat ne peut être émis que faute de crédit auquel le paiement peut être imputé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le crédit 5 peut-il servir à toutes les fins énumérées dans la loi de crédits pour lesquelles il est pertinent, ou est-il restreint étroitement aux objets énoncés dans le crédit lui-même?

M. Darling: Je crois que le crédit 5 peut servir à renflouer tout autre crédit du Budget. Il peut donc servir à toute autre fin autorisée en vertu de tout autre crédit du Budget.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. C'est donc une explication révélatrice de ce que signifie le crédit 5. On s'en sert pour suppléer à tout autre crédit. Autrement dit, c'est de l'argent complètement libre, à condition bien sûr de s'en servir pour renflouer un autre crédit sur lequel le Parlement ne s'est pas prononcé.

M. Darling: C'est exact. J'aurais toutefois objection à l'expression «argent libre» que vous utilisez; j'en crois que c'est au contraire de l'argent sous haute surveillance.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends. Je voulais tout simplement éviter de parler d'argent qui n'a pas été l'objet d'une affectation particulière, car je constate que mes jeunes collègues ne comprennent pas cette expression archaïque.

Le sénateur Flynn: A quelle époque remonte-t-elle?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A bien avant votre naissance, sénateur Flynn.

Nous sommes donc convenus qu'il s'agit de fonds qui n'ont pas été affectés à une fin particulière.

Le président: Faudrait-il donc changer le libellé si cela s'applique à presque tout?

M. Darling: Je crois que c'est le libellé du crédit, monsieur le président. Si vous me permettez de le relire, le texte du crédit est le suivant:

Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins . . .

Le président: L'expression «autres besoins» englobe tout le reste?

M. Darling: Oui.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Fine, Mr. Chairman. I suppose we have had enough on that.

Senator Barootes: Believe me, we have.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Flynn wants to ask more questions on this point and I yield to him.

Senator Flynn: The only question I wanted to ask is: These terms have been used for how many years to describe the contingency fund?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I will just say that that is a most conservative view. It means that if some method has been used for many, many years, there should be no change whatsoever. But let me go on to another topic.

Senator Flynn: It is a matter of semantics.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I thought that is how lawyers made their money, Senator Flynn.

The Chairman: Honourable senators, please. Last night Senator Bosa wanted to ask some questions and we had to cut him off because we adjourned. I wonder whether he still has questions for the witness.

Senator Bosa: Thank you, Mr. Chairman, but the question that I was going to ask was put by Senator Stewart just before you were about to recognize me. Dr. Forsey dealt with that question.

Senator Flynn: So Senator Stewart has covered the entire ground.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, thank you, Mr. Chairman. I would ask the witness to refer to subsection 30(4) of the Financial Administration Act, which states:

Where a special warrant has been issued pursuant to this section, the amounts appropriated thereby shall be deemed to be included in and not to be in addition to the amounts appropriated by the Act of Parliament enacted next thereafter for granting to Her Majesty sums of money to defray expenses of the public service of Canada for a fiscal year.

Am I correct in assuming that Bill C-14, if enacted, will be the "Act of Parliament enacted next thereafter"?

Mr. Darling: That is correct, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are the amounts, then, for the first three warrants of January, February and March deemed to be included in the amount sought for appropriation by Bill C-14?

Mr. Darling: I would say, senator, that they are reported in Bill C-14 as the first appropriations act that provides an opportunity to report those expenditures. And the purpose of the report is to be consistent in the provision of information to Par-

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien, monsieur le président. J'imagine que nous avons assez dit à ce sujet.

Le sénateur Barootes: C'est certain.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur veut poser d'autres questions à ce sujet et je lui cède la parole.

Le sénateur Flynn: Je voudrais simplement savoir depuis combien d'années on se sert de ces termes pour décrire le fonds pour éventualités?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'aimerais simplement dire que c'est un point de vue très conservateur. Cela voudrait dire que si l'on se sert d'une méthode depuis un grand nombre d'années, il ne faudrait pas la changer d'un iota. Permettez-moi de passer à un autre sujet.

Le sénateur Flynn: C'est une question de sémantique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je croyais que c'était la façon dont les avocats s'enrichissent, sénateur Flynn.

Le président: De grâce, messieurs. Le sénateur Bosa voulait poser quelques questions hier soir et il a été forcé d'y couper court à cause de l'ajournement. Je me demande s'il aurait encore des questions à poser au témoin.

Le sénateur Bosa: Merci, monsieur le président, mais la question que j'allais poser l'a déjà été par le sénateur Stewart juste avant que vous ne me donniez la parole. M. Forsey y a répondu.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Stewart a donc épuisé le sujet.

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. J'aimerais demander au témoin de se reporter au paragraphe 30(4) de la Loi sur la gestion des finances publiques qui se lit ainsi:

Les montants affectés par mandat spécial sont réputés être des avances; ils font partie des montants affectés par la première loi de crédits votée par le Parlement par la suite et ne s'y ajoutent pas.

Ai-je raison de supposer que si le projet de loi C-14 est adopté ce sera «la première loi de crédits votée par le Parlement par la suite»?

M. Darling: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les montants des trois premiers mandats de janvier, février et mars sont-ils donc réputés être compris dans le montant des affectations demandées dans le projet de loi C-14?

M. Darling: Je dirais, sénateur, qu'il en est fait état dans le projet de loi C-14 parce que c'est la première loi de crédits qui permet de le faire. Et si l'on en fait état c'est pour se conformer à l'obligation d'informer le Parlement. Cela semble sous-

[Text]

liament. That seems to be implied in subsection 30(4) of the Financial Administration Act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I wanted to ask you then, about confirmation.

Senator Barootes: That has got nothing to do with 12 and 13—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am sorry, Mr. Chairman, I did not hear the question.

The Chairman: I did not hear it either, because Senator Barootes does not have the floor. You have the floor. He did not ask the Chairman whether he could speak.

Senator Barootes: Go ahead, Senator Stewart.

Senator Flynn: The Chairman is deaf in one ear.

The Chairman: Oh, now, come on. I don't like that remark at all. On the contrary, I have tried to hear everyone. I am trying to get some order because the stenographic reporters cannot cope with what happened at times yesterday when two or three members were speaking at the same time. That is too bad, because what you have said will not be printed.

We have to keep order as much as possible. I will hear everyone who wants to be heard. In the meantime, I have a special request from Senator Frith.

Senator Frith: I do not want to cut someone off, so long as I am next.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I will finish very quickly. I would like to go back to the question of confirmation. Am I correct in thinking that clause 3 of Bill C-14 confirms all four special warrants, even though three of them are for the previous fiscal year and only one is for 1989-90?

Mr. Darling: No. I believe clause 3 is only confirming the first three warrants that affected the 1988-89 situation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I then correct in deducing that you are not seeking confirmation for the warrant for \$6.2 billion on April 1 because that amount is being appropriated by Bill C-14?

Mr. Darling: I do not believe that amount is being appropriated by Bill C-14.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What is the significance of confirmation? You told us earlier this morning that it is your view that an appropriation by a special warrant is a perfect appropriation. No further action is required to make it legal, assuming that the circumstances which led to the use of the warrant itself were such as to justify in law the use of the warrant.

What is the significance of the confirmation which you now seek?

Mr. Darling: The significance is to respond to the requirements outlined in section 30 clause 4, which states that the amounts appropriated by a warrant, when issued, shall be deemed to be included in the next Appropriation Act. For greater certainty the House and Parliament ten years ago adopted a procedure in its statutes with respect to an Appro-

[Traduction]

entendu à l'alinéa 39(4) de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voulais aussi vous poser une question au sujet de la confirmation.

Le sénateur Barootes: Cela n'a rien à voir avec 12 et 13...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Excusez-moi, monsieur le président, mais je n'ai pas entendu la question.

Le président: Je ne l'ai pas entendu non plus, parce que le sénateur Barootes n'a pas la parole. Vous l'avez. Il ne l'a pas demandé au président.

Le sénateur Barootes: Allez-y, sénateur Stewart.

Le sénateur Flynn: Le président est sourd d'une oreille.

Le président: Voyons donc. Cette remarque est tout à fait déplacée. Au contraire, j'ai essayé d'écouter tout le monde. J'essaie de mettre de l'ordre parce que les sténographes n'arrivaient pas à suivre parfois ce qui se disait hier, quand deux ou trois membres parlaient en même temps. C'est bien regrettable, parce que ce que vous avez dit ne sera pas publié.

Il faut garder l'ordre autant que possible. Je vais entendre tous ceux qui veulent s'exprimer. Entre-temps, le sénateur Frith a présenté une demande spéciale.

Le sénateur Frith: Je ne veux couper la parole à personne, dans la mesure où on me l'accorde ensuite.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je vais être très bref. J'aimerais revenir à la question de la confirmation. Ai-je raison de penser que l'article 3 du bill C-14 confirme les quatre mandats spéciaux, bien que trois d'entre eux visent l'exercice précédent et que l'autre concerne l'exercice 1989-1990?

M. Darling: Non. Je pense que l'article 3 ne confirme que les trois premiers mandats qui visent l'exercice 1988-1989.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ai-je raison de conclure qu'on ne cherche pas à confirmer le mandat de 6,2 milliards de dollars du 1^{er} avril, parce que ce crédit est accordé par le projet de loi C-14?

M. Darling: Je ne crois pas qu'il le soit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qu'entend-on par confirmation? Vous nous avez dit ce matin que vous estimiez qu'un crédit accordé par mandat spécial était un véritable crédit. Aucune autre mesure ne s'impose pour le légaliser en supposant que les circonstances qui ont entouré le recours au mandat lui-même pouvaient le justifier en droit.

Pourquoi vous voulez-vous maintenant obtenir une confirmation?

M. Darling: Pour satisfaire aux exigences énoncées au paragraphe 30(4) selon lequel les montants affectés par mandat spécial sont réputés faire partie des montants affectés par la première loi de crédits qui le Parlement vote par la suite. Pour plus de certitude, la Chambre et le Parlement, il y a dix ans, ont adopté par voie législative une procédure concernant une

[Text]

priation Act in 1979 and an Appropriation Act in 1980 which included that particular clause with those identical words—that is, to provide the confirmation in the next Appropriation Act of special warrants used in those two years.

I therefore have to say that it is there in response to this requirement for purposes of greater disclosure. It is there pursuant to a practice that has been established in previous Appropriation Acts.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you saying that this confirmation is required by the Financial Administration Act?

Mr. Darling: I am saying that the Financial Administration Act deems those amounts to be appropriated in the next Appropriation Act. For purposes of the fullness of the Appropriation Act, we have provided that clause in the bill. If you are asking me the question whether, if we remove the clause, there is any consequence, I would have to say to you that there is no consequence.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We could amend the bill by taking out those words if we found them offensive, and it would have no legal consequence whatsoever?

Mr. Darling: There would be no legal consequence, to my understanding.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, the words are there for purposes of PR. When I say “PR” I mean parliamentary relations, not public relations.

Mr. Darling: The clause is there for purposes of full explanation and full disclosure.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman.

Senator Frith: Mr. Chairman, I would like to ask if the committee will adjourn for approximately 15 minutes, in order that I may consult my colleagues and Senator Roblin may consult his.

Senator Roblin: I agree with that suggestion, Mr. Chairman.

(Short recess.)

The committee resumed.

The Chairman: I believe that Senator Frith has a motion to make.

Senator Frith: Yes, I do. First, Mr. Chairman, I wish to thank you, and all my colleagues for their patience. I make the following motion. I move:

That, whereas parliamentary control of public money is a fundamental principle of parliamentary democracy; and

whereas, given the fact that the need for additional parliamentary authority for ordinary payments by the government was known from December 16, 1988, but Parliament was adjourned to March 6, 1989, and prorogued to meet April 3, 1989; and

[Traduction]

loi de crédits de 1979 et une loi de crédits de 1980 et qui disposait, dans ces mêmes termes, qu'il fallait confirmer dans la première loi de crédits que le Parlement voterait par la suite, les mandats spéciaux établis au cours de ces deux années.

Je dois dire que c'est en raison de l'exigence de transparence accrue. C'est conforme à une pratique qui a été établie dans des lois de crédits précédentes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Voulez-vous dire que cette confirmation est exigée aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques?

M. Darling: Je dis que selon la Loi sur la gestion des finances publiques, ces montants sont réputés faire partie des montants approuvés par la première loi de crédits que le Parlement vote par la suite. Afin que la loi de crédits soit complète, nous avons inclu cette disposition dans le projet de loi. Si vous me demandez si la suppression de cette disposition aurait des conséquences, je dois dire que non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous pourrions amender le projet de loi en supprimant cette mention, si nous le trouvons inutile, sans qu'il y ait la moindre conséquence sur le plan légal?

M. Darling: À mon sens, il n'y aurait aucune conséquence légale.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, ces mots ne sont là que pour les RP. Je veux dire les relations parlementaires, et non les relations publiques.

M. Darling: Cette disposition est là pour fins d'information et de transparence.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'aimerais que le Comité lève la séance pendant une quinzaine de minutes afin que je puisse consulter mes collègues et le sénateur Roblin, les siens.

Le sénateur Roblin: Je suis d'accord, monsieur le président.

(Brève pause).

Le Comité reprend ses travaux.

Le président: Je crois que le sénateur Frith a une motion à proposer.

Le sénateur Frith: Oui, c'est vrai, monsieur le président. Je vous remercie, vous et tous mes collègues, de votre patience. Voici la motion que je présente:

Attendu que le contrôle parlementaire des deniers publics est un principe fondamental de démocratie parlementaire; et

Attendu, compte tenu du fait que le besoin d'une autorisation additionnelle du Parlement à l'égard des paiements ordinaires du gouvernement était déjà connu le 16 décembre 1988, mais que le Parlement a été ajourné jusqu'au 6 mars et prorogé pour se réunir le 3 avril 1989, et

[Text]

whereas the bill would confirm certain payments made in January, February and March, 1989, made by Governor General's special warrants without parliamentary appropriation; and

whereas the payments by the Governor General's special warrants signed on April 1, 1989, were made without parliamentary appropriation;

The bill be reported with the following amendment:

Add a new Section 8,

8.

The payments made by the Special Warrants, signed by the Governor General on January 19, February 16, March 23 and April 1, 1989, shall be deemed to have been legal.

I will give an explanatory comment for that if I may keep the floor for a moment.

The Chairman: We will have that photocopied to distribute to other members.

Senator Frith: Fine, and I can make some comments while that is being done.

The Chairman: Yes; please do.

Senator Frith: The committee should seek to meet the constitutional objections that were raised by Dr. Forsey when he appeared before us yesterday. Those objections were that, while there might be—and he did not say that he was sure—legal authority under the Financial Administration Act for these warrants, he felt that they were unconstitutional because they were completely unprecedented in that nothing like this had ever happened before. That is, these warrants had been used for ordinary payments before, but never in these parliamentary circumstances.

You may remember that Dr. Forsey said that he felt that a danger lay in this becoming a precedent, and that the precedent established here—that is, of meeting Parliament, adjourning and proroguing Parliament even though Estimates were presented when Parliament did meet, and then appropriating or taking funds out of the Consolidated Revenue Fund on the authority only of the Governor General's warrants although Parliament was in session—may be subject to great abuse. He did not imply that it would be abused by this government, nor was he prepared to say that he was thinking of any government that might abuse it, but any government could. For that reason, when we asked him what we should do, he said that we should reject the bill.

I had prepared a motion to that effect, namely, that the bill be not now proceeded with, which would mean that it would go to the Senate for decision as to whether it should be rejected. He said that we should reject it, and added that it should be rejected by the Senate so that the government could prepare a new bill containing that clause. Those were the words that he used.

[Traduction]

Attendu que le projet de loi porterait confirmation de certains paiements effectués en janvier, février et mars 1989 au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général en l'absence d'une affectation de crédits par le Parlement; et

Attendu que les paiements au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général signés le 1^{er} avril 1989 ont été effectués sans une affectation de crédits par le Parlement;

Que le Projet de loi soit rapporté avec l'amendement suivant:

Ajouter l'article 8 suivant:

«8. Les paiements faits en vertu des mandats spéciaux signés par le gouverneur général les 19 janvier, 16 février, 23 mars et 1^{er} avril 1989 sont réputés avoir été faits légalement.»

Je vais vous expliquer la motion si je peux avoir la parole encore quelques instants.

Le président: Nous allons la faire photocopier pour la distribuer aux autres membres.

Le sénateur Frith: C'est bien. Pendant ce temps je vais faire quelques observations.

Le président: Faites, je vous prie.

Le sénateur Frith: Le Comité devrait tenir compte des objections de nature constitutionnelle qu'a soulevées M. Forsey quand il a comparu devant nous mercredi. Il a déclaré que, bien qu'il puisse exister—il n'a pas dit qu'il en était certain—en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques un pouvoir d'établir des mandats de ce genre, il jugeait ces mandats inconstitutionnels parce qu'il n'existe à cela aucun précédent, et qu'une situation de ce genre ne s'était encore jamais produite. Il est vrai qu'on en a déjà établi pour effectuer des paiements ordinaires, mais pas dans ce contexte parlementaire.

Vous vous souviendrez peut-être que M. Forsey a dit qu'il trouvait dangereux de créer un précédent, et que le précédent ainsi créé—c'est-à-dire de convoquer le Parlement, de l'ajourner et de le proroger bien que le Budget soit présenté lorsque le Parlement siégeait, puis d'accorder des crédits ou de puiser des fonds sur le Trésor avec, pour seule autorisation, des mandats du gouverneur général alors que le Parlement siégeait—pouvait ouvrir la porte à de graves abus. Sans donner à entendre que le présent gouvernement pouvait en abuser ni quel gouvernement le pourrait, il en a inféré qu'un gouvernement pourrait un jour en abuser. Pour cette raison, quand nous lui avons demandé ce que nous pourrions faire, il a répondu que, pour sa part, il rejeterait le projet de loi.

J'avais préparé une motion à cet effet pour qu'on ne donne pas suite maintenant au projet de loi, ce qui signifie qu'il serait renvoyé au Sénat qui déciderait s'il y a lieu de le rejeter. Il a dit que nous devrions le rejeter en ajoutant que si le Sénat en décidait ainsi, le gouvernement devrait faire rédiger un nouveau projet de loi contenant cette disposition. Ce sont les termes qu'il a employés.

[Text]

I recommend this amendment to you because it is a more expeditious way of doing it. Instead of rejecting the bill, sending it back with a message stating that we have rejected the bill and asking the government to prepare a new bill containing such a clause, we can amend the bill here with such a clause and give the government the opportunity to accept such an amendment.

Dr. Forsey is admired greatly by the Prime Minister, because I noted on April 27 that the Prime Minister referred to Dr. Forsey as "that very distinguished Canadian." and, on the same occasion, said, "according to experts such as Dr. Forsey." This is an opportunity for the government to accept the advice of an expert such as Eugene Forsey.

This can be done quite expeditiously. It would mean, honourable senators, that, if we agree to make this report today, we could present the report today—we would require leave, of course—debate it today and get the bill, as amended, over to the house today to give the government an opportunity to accept what I think they already agree to. They agree that there should not be a precedent, but they have no opportunity to say so unless we present them with this amendment.

For that reason, I ask for support for the motion.

Senator Roblin: I congratulate Senator Frith in his evident view that the government should have the money that it requires to run the country, even though he has some qualifications to be put on the bill that is before us. That relapse into common sense is welcomed by me, if by no other on this committee. But the actual amendment proposed is curious, because it assumes that the law that Parliament has passed is not a law. Otherwise, how do you say, "Deemed to have been legal?"

What is the basis on which the government has issued these special warrants during the last recent times? Well, the first three of them were done under section 30(5) of the Financial Administration Act of Canada. No one has questioned, to my mind—or certainly not proved to any impartial observer—that acting under that clause is illegal. In fact, the reverse is true. The fact that these special warrants have been enacted under section 35 is proof conclusive that it is legal.

Senator Frith: That is not how I read that.

Senator Roblin: In 1951, this amendment was introduced. Surely, it was introduced with the intention that it would be used. Otherwise, why would it be there? In 1951, no distinction was made in the rules about special warrants with respect to under what circumstances it was issued—whether it was after prorogation, after dissolution or during the adjournment, as in the case of the three instances that we have before us now.

If there had been any intention on Parliament's part to differentiate between those three stages at which special warrants could be issued, it would surely have said so. To say now that what has been done is illegal—because that seems to be the

[Traduction]

Je vous recommande d'adopter cet amendement parce que c'est une façon assez expéditive de procéder. Au lieu de rejeter le projet de loi, de le renvoyer accompagné d'un message disant que nous l'avons rejeté et de demander au gouvernement de faire rédiger un nouveau projet de loi qui contienne cette disposition, nous pouvons amender le présent projet de loi pour y ajouter cette disposition et donner au gouvernement l'occasion d'accepter cet amendement.

Le premier ministre a beaucoup d'admiration pour M. Forsey. J'ai remarqué, le 27 avril, qu'il parlait de lui en disant «ce très éminent Canadien» et que du même souffle il a aussi dit «selon des experts comme M. Forsey». Voilà donc une occasion pour le gouvernement de suivre le conseil d'un expert comme M. Forsey.

Le tout se ferait assez rapidement. Honorable sénateurs, si nous acceptions de faire ce rapport aujourd'hui, nous pourrions le présenter aujourd'hui même—après en avoir demandé l'autorisation, cela va de soi—le débattre et le renvoyer tel qu'amendé à la Chambre dès aujourd'hui pour que le gouvernement ait l'occasion d'accepter ce projet de loi sur lequel, à mon avis, il est, du reste, d'accord. Ils reconnaissent qu'il ne faut pas créer de précédent, mais ils n'ont pas l'occasion de le dire à moins que nous la leur donnions en leur présentant cet amendement.

Pour cette raison, je vous demande d'adopter la motion que je présente.

Le sénateur Roblin: Je félicite le sénateur Frith qui estime que le gouvernement devrait avoir en main l'argent qu'il faut pour gérer le pays, bien qu'il ait quelques réserves à faire sur le projet de loi que nous examinons. Je trouve réconfortant ce retour au bon sens, même si je suis le seul de cet avis. Cependant l'amendement proposé est curieux, parce qu'il suppose qu'une loi adoptée par le Parlement n'est pas une loi. Autrement, comment peut-on dire «réputés avoir été faits légalement»?

Sur quoi s'est fondé le gouvernement pour établir ces mandats spéciaux? Les trois premiers ont été établis en vertu du paragraphe 30(5) de la Loi sur la gestion des finances publiques. À ma connaissance, personne n'a mis en doute—ni certainement prouvé à un observateur impartial—qu'il était illégal de se fonder sur cette disposition de la loi. En fait, c'est plutôt le contraire qui est vrai. Le fait que ces mandats spéciaux aient été établis en vertu du paragraphe 30(5) prouve que c'est bien légal.

Le sénateur Frith: Je ne vois pas les choses ainsi.

Le sénateur Roblin: En 1951, on avait proposé cet amendement. Si on l'a fait, c'était certes parce qu'on avait l'intention de l'utiliser. Autrement, pourquoi l'aurait-on proposé? En 1951, le Règlement concernant les mandats spéciaux ne précisait pas les circonstances dans lesquelles ils pouvaient être utilisés—aucune distinction n'était faite entre la prorogation, la dissolution, ou la suspension des travaux, les trois circonstances qui nous sont présentées actuellement.

Si le Parlement avait eu la moindre intention d'établir une distinction entre ces trois moments pour l'émission des mandats spéciaux, il l'aurait sûrement fait. Affirmer, comme on le fait ici, que le mécanisme a été utilisé illégalement—car il

[Text]

meaning of the event before us—is something that I find hard to justify. It does not make sense, particularly in view of the fact that we have had the opinion this morning that clause 3, which has been the source of all this discussion—interesting and stimulating as it has been—is not necessary. It is with a superabundance of caution, and now we are having an even more super superabundance of caution over and above that with respect to this suggestion.

Honourable senators, we have had a substantial discussion as to the details and the merits and the precedents which have been established with respect to special warrants. It is my opinion that to state that there is no precedent for what has been done is not correct; there has been plenty of precedent for what has been done. Also, to say that this is the first time that section 30(5) has been used is correct, but to say that special warrants have not been issued in the past with respect to ongoing expenditures or regular activities of the government, to my mind is not correct; so I certainly would have objected to that view.

The thing that bothers me, however, is the concept that somehow we have a tiger loose that we do not know how to control, that somehow a special warrant is a device by which a government could circumvent Parliament. I suppose that anything is true, honourable senators. After all, under the Constitution the Governor General could dissolve Parliament tomorrow or could refuse to pass bills. However, in terms of what has been done, it is unlikely that that will happen.

Also, honourable senators, if there is a risk in special warrants, I submit to the committee it has been in existence for almost 100 years from 1896, because ever since that date special warrants have included ongoing expenditures of government. In fact, I do not think there has been a single special warrant issued in all of those years which did not include the ongoing expenses of government in terms of a warrant itself and the moneys that were provided. So theoretically, any government since 1896 could have, in my opinion, succumbed to the temptation that has been expressed by some around the table to circumvent Parliament; but it has never been done, and I must say I think the chances of it ever being done are slim indeed. It is something that is just not practical in terms of the parliamentary system in Canada and the interest people have in what is done within Parliament and the traditions and the powers that have developed over the years with respect to the public purse.

Therefore, while I think one can develop a perfectly logical argument with respect to possibilities, there are all kinds of possibilities within our parliamentary system that are not specifically provided for in the laws that we would not like, and to say that this one exposes us to a danger of a type that is foreseen by some who think that the Governor General ought to intervene in certain instances—I leave that question moot because it has not arisen.

[Traduction]

semble que ce soit là le sens de la discussion que nous tenons maintenant—m'apparaît difficilement justifiable. Cela n'a aucun sens, surtout compte tenu de l'opinion qui nous a été formulée ce matin à savoir que l'article 3, qui est à l'origine de toute cette discussion—si intéressante et stimulante qu'elle soit—n'est pas nécessaire. Il n'est là que par un souci de prudence, qu'on voudrait maintenant pousser à l'extrême.

Honorables sénateurs, nous avons abondamment discuté des détails et du bien-fondé des précédents qui ont été établis en ce qui concerne les mandats spéciaux. D'après moi, il n'est pas exact de dire qu'il n'existe pas de précédent à ce sujet; il en existe au contraire et de bien nombreux. Par ailleurs, il est vrai que c'est la première fois qu'on inclut dans la loi une disposition analogue au paragraphe 30(5), mais, à mon avis, il est faux de prétendre qu'on n'a jamais eu recours à des mandats spéciaux pour régler des dépenses courantes ou pour des activités normales du gouvernement; si on avait prétendu le contraire, je me serais sûrement élevé contre une telle affirmation.

Ce qui m'ennuie, cependant, c'est que je crains qu'en utilisant cette procédure, on ait institué un mécanisme redoutable qu'on ne saura trop comment maîtriser, et que les mandats spéciaux deviennent un outil que les gouvernements pourront utiliser pour éviter de se présenter devant le Parlement. Aucune possibilité n'est exclue, honorables sénateurs. Après tout, la Constitution ne permet-elle pas au gouverneur général de dissoudre le Parlement ou de refuser de sanctionner des projets de loi à son gré? Mais si l'on s'en reporte à l'expérience du passé, il est peu probable qu'on en vienne là.

De plus, honorables sénateurs, si les mandats spéciaux comportent certains risques, je signale aux membres du Comité qu'ils existent depuis près d'un siècle, plus précisément depuis 1896; on les utilise en effet depuis cette date, notamment pour régler les dépenses courantes du gouvernement. De fait, je ne crois pas qu'il y ait eu une occasion, au cours de toutes ces années, où les mandats spéciaux ne prévoyaient pas, entre autres choses, le règlement de certaines dépenses courantes et l'affectation des crédits correspondants. Théoriquement donc, tous les gouvernements élus depuis 1896 auraient pu, d'après moi, succomber à la tentation dont certains ont fait état de ne pas se présenter devant le Parlement; mais il ne l'ont jamais fait, et je dois dire que le risque qu'un tel événement se produise est plutôt mince. Cette procédure ne serait tout simplement pas pratique, car elle nuirait au bon fonctionnement du régime parlementaire canadien; elle saperait l'intérêt que porte la population aux travaux parlementaires et elle irait à l'encontre des traditions et des pouvoirs qui ont été consacrés au fil des ans en ce qui concerne la gestion des deniers publics.

Par conséquent, même s'il est possible d'élaborer une argumentation tout à fait logique à propos des risques que pourrait comporter une telle procédure, je vous dirai que notre régime parlementaire œuvre toutes sortes de possibilités, que nous jugerions fort probablement non souhaitables, qui ne sont pas expressément prévues dans nos lois. Quant à dire que cette procédure-ci nous expose à un risque analogue à celui qu'appréhendent ceux qui voudraient que le gouverneur général intervienne dans certaines circonstances, j'estime que la question

[Text]

However, to say that we are risking the parliamentary system because of what has been done within the last few days, which is the impression that has come across to me with respect to these special warrants, to my mind just does not hold water. It has not been done. The option has been before us for nearly a century. Firm traditions of Parliament are clear that governments do not do this kind of thing, and I do not think any government would. If someone wants to nail it down by introducing an act of Parliament in order to circumscribe the method or the causes for which special warrants can be issued, that is a debatable point and it might occupy the attention of the Senate, I do not know.

However, to say that we are now in imminent danger is something that really does not impress me. Further, to say that we have cured the situation by this amendment is, of course, a complete *non sequitur*. The amendment does not cure anything with respect to that particular danger—not a thing—and if you are concerned about the powers of special warrants, then you had better look for a better amendment than this one, because this one, to my mind, will do absolutely nothing to restrict any administration which might be so ill-advised as to take advantage of a theoretical possibility—a possibility, I might add, that has been open for 93 years and has not, so far, caused any problem.

Therefore, I must say that I really think the amendment is futile. I think that it does very little indeed. If some members of the committee think that special warrants are used for improper purposes, it does nothing about that; in fact, it legalizes it, and if some people think that special warrants open the door for governmental tyranny over Parliament, then this resolution certainly does not seem to me to have any effect or action with respect to that particular problem.

Therefore, honourable senators, while I suspect that the committee may carry the resolution, I really do not think that it is a cure for the imaginary ills that have been disclosed; nor do I think that it adds much to the reputation of the Senate. However, having said that, I will conclude and thereby leave the floor for those people who have a different point of view—and I am sure they number more than one—to have their say on the matter.

Senator Everett: Mr. Chairman, I would first deal with Senator Roblin's point that no one has questioned the legality of the utilization of section 30(5). During my questioning of Dr. Forsey, he said there were three separate types of occasion upon which the warrants would be used. One would be in the circumstances of dissolution of Parliament where Parliament could not be recalled; one would be when Parliament is prorogued and could be recalled but it would require a Speech from the Throne—

Senator Flynn: No, no Speech from the Throne.

Senator Everett: Very well, no Speech from the Throne, but it would be more difficult to recall Parliament. Finally, when

[Traduction]

est purement hypothétique, parce que les mandats spéciaux n'ont jamais eu de telles conséquences par le passé.

Je trouve absurde de dire que notre régime parlementaire est menacé, à cause de la manière dont on a procédé ces jours derniers, comme certains collègues d'en face semblent le croire en ce qui concerne les mandats spéciaux. On ne s'en est jamais servi à mauvais escient. Et pourtant, nous avons cette possibilité depuis près d'un siècle. Les traditions du Parlement nous prouvent clairement que les gouvernements n'agissent pas de la sorte et je ne crois pas qu'aucun gouvernement se prêterait à une telle manœuvre. Si l'on veut figer le principe en définissant dans une loi les circonstances où les mandats spéciaux peuvent être utilisés et les motifs pour lesquels un gouvernement pourrait y recourir, ce serait peut-être une question qui mériterait d'être débattue et sur laquelle le Sénat pourrait se pencher; je ne sais trop quoi en penser.

À ceux qui prétendent que nous sommes devant un danger imminent, je dirai que leurs propos ne m'impressionnent pas beaucoup. mais de là à dire qu'en proposant cet amendement, nous avons dissipé tous les risques, ce n'est pas très convaincant. Cet amendement ne règle rien—absolument rien—et si vous avez des craintes au sujet des pouvoirs que confèrent les mandats spéciaux, vous feriez mieux de songer à un meilleur libellé, car celui-ci, d'après moi, n'empêchera absolument pas un gouvernement qui aurait des intentions malveillantes d'utiliser un mécanisme dont les conséquences sont aussi hypothétiques. Cette possibilité existe depuis 93 ans et, jusqu'à maintenant, elle n'a jamais posé de problème.

Je pense donc vraiment que cet amendement est futile. Il n'ajoute à peu près rien. Aux membres du Comité qui croiraient que les mandats spéciaux sont utilisés ici à mauvais escient, je dis que cet amendement ne prévoit aucun mécanisme pour contrer cette pratique. Au contraire, il la légalise. À ceux qui pensent que les mandats spéciaux ouvrent la possibilité aux gouvernements d'assujettir le Parlement, je leur dis que cette résolution ne me semble certes pas avoir un effet quelconque sur ce problème en particulier.

Par conséquent, honorables sénateurs, même si je m'attends à ce que le Comité adopte cette résolution, je ne crois vraiment pas qu'elle supprimera les menaces imaginaires dont certains ont fait état, pas plus que je ne crois qu'elle redorera le blason du Sénat. Sur ce, je termine, pour laisser la parole à d'autres qui voudraient faire valoir un point de vue différent—et je suis sûr qu'il y en a plus d'un.

Le sénateur Everett: Monsieur le président, je traiterai d'abord de l'opinion émise par le sénateur Roblin qui a dit que personne n'avait mis en doute la légalité du paragraphe 30(5). En réponse à mes questions, M. Forsey a signalé que les mandats spéciaux pouvaient être utilisés dans trois circonstances: à la dissolution du Parlement, c'est-à-dire quand celui-ci ne peut plus être convoqué; à la prorogation des Chambres, c'est-à-dire quand le Parlement peut être reconvoqué et qu'un discours du trône doit être prononcé...

Le sénateur Flynn: Non, pas de discours du trône.

Le sénateur Everett: Très bien, pas de discours du trône, mais en l'occurrence, il pourrait être plus compliqué de recon-

[Text]

Parliament is under adjournment, when it would be quite simple, at the request of the Speaker, to recall Parliament. What Dr. Forsey said was that the question of urgency escalates in both the second and third circumstances. However, Dr. Forsey does not question—and I do not think anyone else does—that when Parliament is dissolved and the government requires an appropriation, or requires supply, it can issue Governor General's special warrants.

However, when Parliament is in the condition of being potentially able to be recalled, then the definition of urgency increases. So that, under prorogation, the kind of expenditures have to have a greater urgency than they would under the terms of dissolution. Further, when you get to a simple adjournment, then you should be dealing with highly-urgent expenditures.

Honourable senators, none of the expenditures in the four instances of the issuance of warrants in this case were of an urgent nature. Therefore I think Dr. Forsey would say that, in fact, the legality of the action to the government has not been preserved, and that it would be possible to argue that it is not a legal action.

Moving on, then, to the question of precedent, it seems to me that that is really the essence of the matter because the government has argued that there is precedent for doing what it is doing. Yet, in fact, it is not possible to find an exact precedent for what has occurred. If this bill goes forward, then a precedent has been created that governments from now on will argue exists. Therefore, control of Parliament over the purse and over supply, which is essential to the very existence of parliamentary democracy, has been eroded.

It is interesting to note that in the United Kingdom there are no such thing as special warrants, that when Parliament dissolves in the United Kingdom, supply is granted at that time while Parliament is sitting.

Senator Frith: As is the case in Australia.

Senator Everett: Yes, and in Australia. So really, when we talk about precedent, if we go outside of our jurisdiction, very little or none is available. So why should we erode the power of Parliament to control the purse, something which goes to the very essence of parliamentary democracy, by setting some sort of precedent which I believe—as do others on this committee—would be created by allowing this bill to go forward in its present form. Senator Roblin has said that the amendment does absolutely nothing. If it doesn't do anything, then I suggest that we not argue about it and let it go through. We believe that it does—

Senator Flynn: If it doesn't do anything, then don't push it.

Senator Everett: ... do something. We believe that it will have the effect of destroying the creation of a precedent that would be extremely dangerous. I think it is worth making an issue out of this matter and letting it go back to the other place

[Traduction]

voquer le Parlement. Enfin, lorsque le Parlement suspend ses travaux jusqu'à ce que le Président en demande la reprise, ce qui est généralement assez simple. Sauf erreur, ce que M. Forsey a dit, c'est que le degré d'urgence s'amplifiait, selon qu'il s'agissait de la deuxième ou de la troisième circonstance. Mais je ne crois pas que M. Forsey ait nié—pas plus que personne d'ailleurs—qu'en cas de dissolution des Chambres, le gouvernement ait le droit d'émettre des mandats spéciaux du gouverneur général pour faire adopter des crédits.

Toutefois, c'est lorsque rien ne s'oppose à ce que le Parlement soit reconvoqué, que l'urgence devient plus pressante. Il s'ensuit qu'en cas de prorogation, le règlement des dépenses doit être plus urgent qu'en cas de dissolution, et à plus forte raison, qu'il doit être extrêmement urgent lors d'une simple suspension des travaux.

Honorables sénateurs, aucune des quatre dépenses dont on demande actuellement d'adopter le règlement par l'émission de mandats spéciaux n'a un caractère urgent. Je pense donc que M. Forsey dirait qu'effectivement, la légalité de l'initiative du gouvernement n'a pas été préservée, de sorte que l'argument de l'illégalité de cette intervention pourrait être discutable.

Quant à savoir s'il existe un précédent, il me semble que c'est là que réside l'essence du problème, car le gouvernement a prétendu qu'en utilisant cette procédure, il s'appuyait sur un précédent. Pourtant, il ne semble pas possible de trouver un précédent qui présente exactement les mêmes caractéristiques. Si ce projet de loi est adopté, on aura créé un précédent que les gouvernements futurs pourront invoquer. On aura donc érodé le pouvoir du Parlement d'exercer un contrôle sur l'utilisation des deniers publics et sur l'approbation des crédits, conditions essentielles sur lesquelles repose l'existence même de la démocratie parlementaire.

Il est intéressant de signaler qu'au Royaume-Uni, le mécanisme des mandats spéciaux n'existe pas. Les crédits sont adoptés avant la dissolution du Parlement, avant que la session soit prorogée.

Le sénateur Frith: C'est aussi le cas en Australie.

Le sénateur Everett: Oui, en Australie. Par conséquent, si l'on s'interroge sur l'existence de précédents, on constate qu'il en existe très peu, sinon aucun, dans les autres pays. Pourquoi irions-nous alors éroder le pouvoir du Parlement de contrôler l'utilisation des deniers publics, qui est un élément essentiel de notre démocratie parlementaire, en permettant qu'un tel précédent soit créé par l'adoption de ce projet de loi, dans sa formulation actuelle. Je vous signale que je ne suis pas le seul à penser de la sorte. Le sénateur Roblin a dit que cet amendement n'a aucun effet. Ce n'est donc pas la peine qu'on en discute. Je suggère qu'on le laisse passer. Nous croyons—

Le sénateur Flynn: S'il est inutile, ce n'est pas la peine d'insister là-dessus.

Le sénateur Everett: ... qu'il porte à conséquence. Nous croyons qu'il aura pour effet d'empêcher la création d'un précédent extrêmement dangereux. Je pense que cette question mérite qu'on s'y attarde et qu'il serait préférable de voir si l'autre endroit adoptera la même attitude que nous en ce qui

[Text]

to see if they take the same attitude as we do to the protection of parliamentary rights in respect of supply.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, Senator Everett has said everything that I had hoped to say. He has said a little more than I had hoped to say and he has said it much better than I would have said it.

There is one small point. There are a few items as to the drafting of this motion—commas where there should not be commas and so on. I assume that they will be cleared up without any problem.

Senator Flynn: In reply to Senator Everett, I want to say that I find this proposal superfluous, repetitious, because clause 3 already confirms the warrants. Further, it is offensive in a political sense in that its only purpose is to engage the Senate in a battle with the government and with the other place. It serves no other purpose because clause 3 ratifies, if necessary. When moving this kind of amendment, you are really confirming something that you say you do not want to confirm. It is really sneaky and, again, offensive. For that reason, I think the Senate is engaging in a battle with the other place, which considers this type of bill as exclusively within its jurisdiction, as provided for in the rules. This motion is offensive to the house; it is offensive to the government; and it is purely partisan politics.

Senator Bosa: Question.

The Chairman: Before we put the motion, I believe Mr. du Plessis would like to speak.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate: I believe Senator Frith wants to say something.

Senator Frith: I merely wanted to close the debate.

The Chairman: Then, we shall hear Mr. du Plessis.

Mr. du Plessis: As counsel to the Senate, I have a problem with the amendment. I find it improper to imply in an amendment that actions authorized by Parliament under a provision of law would be illegal. So I have a problem with the wording. The committee has gone over the three tests in section 30 of the Financial Administration Act that were discussed yesterday. No one has any problem with the first test, which is that Parliament was not in session. This is certainly a matter of public knowledge.

The next two tests, however, are subjective in nature. Someone has to decide if the payment is urgently required and someone has to decide if there is no appropriation. Parliament has decided through section 30 that these decisions are to be taken by two ministers and that, once taken, the decisions become determinative of the matter. These decisions, of course, are evidenced by the report each minister makes to the Governor in Council. In other words, once the reports are made, the law, according to its own terms, has been complied with. The ministers who make these reports are answerable, perhaps politically but certainly not legally. I think the motion

[Traduction]

touche la protection des droits du Parlement concernant l'examen des subsides.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, le sénateur Everett a soulevé tous les points que je voulais aborder, et même plus, en des termes beaucoup plus clairs.

J'aimerais toutefois faire une petite observation. La motion comporte plusieurs erreurs, comme des virgules qui ne sont pas placées au bon endroit, etc. Je présume que ces erreurs seront corrigées sans peine.

Le sénateur Flynn: Pour répondre au sénateur Everett, je trouve cet amendement superflu et répétitif car l'article 3 confirme déjà les mandats. De plus, c'est un geste de provocation sur le plan politique, car son seul but est de provoquer un affrontement avec le gouvernement et l'autre endroit. Cet amendement est inutile car l'article 3 confirme, si besoin en est. Lorsqu'on propose un amendement de ce genre, on ne fait que confirmer quelque chose qu'on affirme ne pas vouloir confirmer. C'est un amendement sournois et provocateur. C'est pourquoi, je crois que le Sénat est en train de provoquer un affrontement avec la Chambre des communes qui considère que ce genre de projet relève de sa seule compétence, comme en dispose le Règlement. Cette motion est une insulte à la Chambre et au gouvernement; elle équivaut à de la politique partisane.

Le sénateur Bosa: Au vote!

Le président: Avant de mettre la motion aux voix, monsieur du Plessis aimerait intervenir.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat: Je crois que le sénateur Frith souhaite dire quelque chose.

Le sénateur Frith: Je voulais tout simplement clôturer le débat.

Le président: Nous entendrons donc ce qu'a à dire monsieur du Plessis.

M. du Plessis: En tant que conseiller du Sénat, il est de mon devoir de vous dire que cet amendement pose des difficultés. Je ne crois pas qu'on puisse sous-entendre, dans un amendement, que des mesures autorisées par le Parlement et adoptées en vertu d'une loi sont illégales. Hier, le Comité a examiné les trois critères énoncés à l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Le premier critère, à savoir que le Parlement ne doit pas être en session, ne pose aucune difficulté. Tout le monde s'entend là-dessus.

Toutefois, les deux autres critères sont subjectifs. Quelqu'un doit décider de l'urgence des paiements et quelqu'un doit attester l'absence de crédits. Le Parlement a décidé, dans l'article 30 de la Loi, que ces décisions doivent être prises par deux ministres. Elles seront alors déterminantes. Évidemment, elles sont attestées dans les rapports que chaque ministre soumettra au gouverneur en conseil. Autrement dit, une fois les rapports soumis, on jugera que la loi, selon le libellé de celle-ci, aura été respectée. Les ministres qui présentent ces rapports ont peut-être l'obligation de rendre des comptes sur le plan politique, mais certainement pas sur le plan légal. La motion sous-entend

[Text]

as proposed implies that what the ministers did was illegal. As your counsel, I felt I should make this point.

Senator Frith: Mr. Chairman, on Mr. du Plessis' point I think he misunderstood or did not pay sufficient attention to what Dr. Forsey said yesterday.

Senator Roblin: Is Dr. Forsey our legal expert?

Senator Frith: The Prime Minister seems to think so.

An Hon. Senator: What does that have to do with this debate?

Senator Frith: Well, don't make such silly interruptions and I will not have to make responses to silly interruptions.

What it comes down to is that we have Dr. Forsey's opinion—and we have used the exact wording he felt was necessary as an admitted constitutional expert—and ranged against that opinion we have the opinions of Senator Roblin, Senator Flynn and Mr. du Plessis. We have decided, and I think my colleagues will agree with me, to accept the advice of Dr. Forsey, although we respect the formidable array of talent against his opinion that has been expressed here. For that reason, I urge all of us to accept the warnings of Dr. Forsey and to adopt the amendment that is based on his advice.

Senator Everett: Mr. Chairman, in respect of Mr. du Plessis' point that the actions of the ministers are legal per se, there is the test of urgency. In my judgment, the ministers would be subject to that test of urgency. If they do not fulfil that test, then there is some considerable question as to whether the action is legal.

Senator Barootes: Mr. Chairman, I submit that there is no doubt, looking at the bill and at the FAA that the payments made under special warrant were legal. The argument presented by Dr. Forsey was that it was contrary to convention and to his interpretation of constitutional propriety. That is the point he made. He repeatedly said yesterday that he is not a legal expert.

Senator Stollery: He also said that we should reject the bill.

Senator Barootes: Some people have put into his mouth the suggestion that he is a legal expert. The amendment deals with the legality of the matter. I accept Dr. Forsey's prowess and experience in constitutional matters, on matters of precedent and on matters of convention, but not, as Dr. Forsey has admitted himself, on matters requiring the opinion of a legal expert. Today someone is trying to invent the fact that there is some illegality in what happened and they are trying to correct that illegality with an amendment that would make it legal. The action was legal from the beginning, as has been proven over and over again. I think it is a lot of, may I use the word, "flimflam."

Senator Roblin: It is a good word.

[Traduction]

que les ministres ont posé un geste illégal. Je crois qu'à titre de conseiller juridique, il m'appartient de vous signaler la chose.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je crois que M. du Plessis a mal interprété les propos de M. Forsey, hier, ou encore qu'il n'a pas suffisamment prêté attention à ce qu'il disait.

Le sénateur Roblin: M. Forsey est-il l'expert en droit du Comité?

Le sénateur Frith: Le premier ministre semble le croire.

Une voix: Quel rapport cela a-t-il avec ce débat?

Le sénateur Frith: Eh bien, cessez de faire des observations stupides pour que je n'aie pas à répondre de la même façon.

En sommes, nous avons d'un côté l'opinion de M. Forsey—et nous avons utilisé les termes qu'il nous a conseillé d'employer en tant que spécialiste des questions constitutionnelles—et, de l'autre côté, nous avons l'opinion des sénateurs Roblin et Flynn et de M. du Plessis. Nous avons décidé, et je crois que mes collègues abonderont dans le même sens, de suivre les conseils de M. Forsey, bien que nous ayons le plus grand respect pour l'avis des autres intervenants. Pour cette raison, nous devrions tenir compte des mises en garde de M. Forsey et adopter l'amendement qu'il a proposé.

Le sénateur Everett: Monsieur le président, en ce qui concerne le point soulevé par M. du Plessis, à savoir que les mesures prises par les ministres sont légales en soi, il y a le critère d'urgence dont il faut tenir compte. A mon avis, les ministres devraient être tenus de montrer qu'il existe une situation d'urgence. S'ils ne parviennent pas à le faire, il y aurait alors lieu de se demander si ces mesures sont légales.

Le sénateur Barootes: Monsieur le président, il ne fait aucun doute, si l'on jette un coup d'œil sur le projet de loi et la Loi sur la gestion des finances publiques, que les paiements effectués au moyen d'un mandat spécial sont légaux. M. Forsey soutient que cette façon de procéder est contraire aux conventions et aux règles constitutionnelles. C'est l'argument qu'il a avancé. Et il n'a pas cessé de nous dire, hier, qu'il n'est pas un expert en droit.

Le sénateur Stollery: Il a également dit que nous devrions rejeter le projet de loi.

Le sénateur Barootes: Certaines personnes lui ont fait dire qu'il est un expert en droit. L'amendement traite de la légalité des mesures prises. Je reconnais que M. Forsey est un spécialiste des questions touchant la constitution, les précédents et les conventions, mais non pas, comme M. Forsey l'a lui-même dit, des questions juridiques. Aujourd'hui, on essaie de nous faire croire que les mesures prises sont illégales et l'on veut redresser la situation en proposant un amendement qui viserait à les légaliser. Les mesures qui ont été prises sont légales, elles le sont depuis le début et on l'a démontré à maintes reprises. Je crois qu'on essaie de faire une montagne d'un rien, si je peux me permettre d'employer cette expression.

Le sénateur Roblin: Votre expression est bien choisie.

[Text]

Senator Frith: So, according to you, Dr. Forsey is a flimflam artist. We don't think so.

Senator Barootes: I didn't say that. You said it.

Le sénateur Beaudoin: Pour suivre dans la même voie, monsieur le président, je ne suis pas membre de ce comité, donc je n'ai pas le droit de vote. Je suis simplement très intéressé à ce qui se passe ici. J'ai écouté le témoignage du docteur Forsey hier. On peut être pour ou contre. J'ai exprimé mon avis hier. Il était basé sur la constitutionnalité. Aujourd'hui, on fait une motion basée sur la légalité. On ne sera pas surpris que l'on refuse complètement cette intervention.

The Chairman: I will ask the clerk to read the motion.

Hon. Senators: Dispense. Put the question.

Senator Frith: Mr. Chairman, there are quite a number of senators present who are not members of the committee. It will probably make it easier for all of us if we had a poll with the clerk calling our names.

Senator Roblin: Very good.

The Chairman: Fine.

Mr. John Desmarais (Clerk of the Committee): On the government side, there are senators Atkins, Barootes, Flynn, Roblin and Simard.

On the opposition side, there are senators Bosa, Cools, Hastings, Kirby, Stewart, Stollery, Frith and the Chairman, senator Leblanc.

Senator Frith: Call them.

Clerk of the committee: Senator Atkins?

Senator Atkins: Nay.

Clerk of the committee: Senator Barootes?

Senator Barootes: Nay.

Clerk of the committee: Senator Flynn?

Senator Flynn: Nay.

Clerk of the committee: Senator Roblin?

Senator Roblin: Nay.

Clerk of the committee: Senator Simard?

Senator Simard: Nay.

Clerk of the committee: Senator Bosa?

Senator Bosa: Yea.

Clerk of the committee: Senator Cools?

Senator Cools: Yea.

Clerk of the committee: Senator Hastings?

Senator Hastings: Yea.

Clerk of the committee: Senator Kirby?

Senator Kirby: Yea.

Clerk of the committee: Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yea.

Clerk of the committee: Senator Stollery?

Senator Stollery: Yea.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Donc, d'après vous, M. Forsey est en train de faire une montagne d'un rien. Nous ne sommes pas du même avis.

Le sénateur Barootes: C'est vous qui l'avez dit, pas moi.

Senator Beaudoin: To continue in the same vein, Mr. Chairman, I'm not a member of this Committee, so I have no right to vote. I'm simply interested in what's happening here. I listened to Senator Forsey's testimony yesterday. One can either be for or against. I expressed my views yesterday—they were based on constitutionality. Today we have a motion based on legality. It won't be surprising if it's rejected completely.

Le président: Je demanderais au greffier de lire la motion.

Des voix: Inutile. Passons au vote.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, il y a beaucoup de sénateurs ici présents qui ne sont pas membres du Comité. Il serait peut-être plus simple que le greffier procède à un vote par appel nominal.

Le sénateur Roblin: Bonne idée.

Le président: Très bien.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Du côté du gouvernement, il y a les sénateurs Atkins, Barootes, Flynn, Roblin et Simard.

Du côté de l'opposition, il y a les sénateurs Bosa, Cools, Hastings, Kirby, Stewart, Stollery, Frith et le président, le sénateur Leblanc.

Le sénateur Frith: Veuillez faire l'appel nominal.

Le greffier du Comité: Sénateur Atkins?

Le sénateur Atkins: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Barootes?

Le sénateur Barootes: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Pour.

Le greffier du Comité: Sénatrice Cools?

Le sénateur Cools: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Kirby?

Le sénateur Kirby: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Pour.

[Text]

Clerk of the committee: Senator Frith?

Senator Frith: Yea.

Clerk of the committee: Senator Leblanc?

Senator Leblanc: I abstain.

Clerk of the committee: The yeas have it seven to five. I declare the motion carried.

The Chairman: The motion is carried.

Senator Frith: Will you report, Mr. Chairman?

The Chairman: I will report.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le greffier du Comité: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Leblanc?

Le sénateur Leblanc: Je m'abstiens.

Le greffier du Comité: Les «pour» l'emportent par 7 voix contre 5. La motion est adoptée.

Le président: La motion est adoptée.

Le sénateur Frith: Allez-vous faire rapport du projet de loi, monsieur le président?

Le président: Oui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Tuesday, May 16, 1989

Issue No. 5
First proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the Message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990"

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Le mardi 16 mai 1989

Fascicule n° 5
Premier fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Doody en date du 16 mai 1989 et du Message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989 au sujet d'un amendement au Projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990»



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable, , *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray
Balfour	(or Doody)
Cools	Roblin
Flynn	Simard
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Haidasz	<i>Guysborough</i>)
Kirby	Stollery
*MacEachen	
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Barootes. (*May 11, 1989*)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Bosa.

The name of the Honourable Senator Haidasz substituted for that of the Honourable Senator Hastings. (*May 16, 1989*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray
Balfour	(ou Doody)
Cools	Roblin
Flynn	Simard
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Haidasz	<i>Guysborough</i>)
Kirby	Stollery
*MacEachen	
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Balfour substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (*le 11 mai 1989*)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa.

Le nom de l'honorable sénateur Haidasz substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings. (*le 16 mai 1989*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, May 16, 1989:

A Message was brought from the House of Commons in the following words:—

MONDAY, May 15, 1989

ORDERED.—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House disagrees with the amendment made by the Senate to Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, because this House believes that the special warrants signed by the Governor General on January 19, February 16, March 23 and April 1, 1989 are already legal.

ATTEST

MARY ANNE GRIFFITH,
for *The Clerk of the House of Commons*.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Senate do not insist on its amendment to the Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, to which the House of Commons has disagreed.

After debate,
The Honourable Senator MacEachen, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Argue, P.C.:

That the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated May 15, 1989, be referred to the Standing Senate Committee on National Finance for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion,
The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:—

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 mai 1989:

La Chambre des communes transmet un message dont voici le texte:

Le LUNDI 15 mai 1989

IL EST ORDONNÉ.—Qu'un message soit envoyé au Sénat pour informer Leurs Honneurs que cette Chambre n'accepte pas l'amendement apporté par le Sénat au projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, parce que cette Chambre estime que les mandats spéciaux signés par le gouverneur général le 19 janvier, le 16 février, le 23 mars et le 1^{er} avril 1989 étaient déjà légaux.

ATTESTÉ

MARY ANNE GRIFFITH,
pour *Le Greffier de la Chambre des communes*.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Sénat n'insiste pas sur son amendement au Projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, auquel la Chambre des communes n'a pas acquiescé.

Après débat,
L'honorable sénateur MacEachen, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Argue, C.P.,

Que la question, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989, portant sur le même sujet soient déferés au Comité sénatorial permanent des finances nationales pour étude et rapport.

Après débat,
La motion est mise aux voix.
L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit:

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Argue
Austin
Bonnell
Buckwold
Cools
Corbin
Davey
De Bané
Denis

Everett
Fairbairn
Frith
Gigantès
Grafstein
Graham
Guay
Haidasz
Hays

Hébert
Hicks
Kenny
Kirby
Kolber
Lang
LeBlanc
(*Beauséjour*)
Leblanc
(*Saurel*)

Lefebvre
Lewis
MacEachen
Marchand
McElman
Molgat
Molson
Olson
Perrault

Petten
Robichaud
Stewart
(*Antigonish-
Guysborough*)
Stollery
Turner
van Roggen—41.

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Asselin	Bolduc	Macdonald	Murray	Robertson
Atkins	Chaput-Rolland	(<i>Cape Breton</i>)	Nurgitz	Roblin
Balfour	Cochrane	MacDonald	Ottenheimer	Simard
Barootes	David	(<i>Halifax</i>)	Phillips	Spivak
Bazin	Doody	Macquarrie	Poitras	Walker—26.
Beaudoin	Flynn	Muir		

ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Nil / Aucun

Therefore, the motion was resolved in the affirmative.

En conséquence, la motion est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 16, 1989

(6)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Cools, Flynn, Haidasz, Gigantès, Frith, Kirby, Murray, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (13)

Also present, but not of the Committee: The Honourable Senators Asselin, Beaudoin, Bolduc, and Molson. (4)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 16, 1989 began its consideration of the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the Message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990".

It was agreed that the President of the Treasury Board be invited to appear before the Committee at 10:00 a.m. Wednesday, May 17, 1989, and that the Minister of Justice also be asked to appear.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to 10:00 a.m. May 17, 1989.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 MAI 1989

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 heures 30 sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Cools, Flynn, Haidasz, Gigantès, Frith, Kirby, Murray, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (13)

Également présents: Les honorables sénateurs Asselin, Beaudoin, Bolduc et Molson. (4).

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 mai 1989, le Comité entreprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Doody en date du 16 mai 1989 et du message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989, au sujet d'un amendement au projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990».

Il est convenu que le président du Conseil du Trésor soit invité à comparaître devant le Comité à 10 heures, le mercredi 17 mai 1989 et que le ministre de la Justice soit également invité à témoigner.

A 17 heures 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'au 17 mai 1989 à 10 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 16, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5.30 p.m. to examine Bill C-14, Appropriation No. 1, 1989-90.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This meeting was scheduled to try to organize some witnesses, and to arrange time and a place for a future sitting. As it seems that Bill C-14 is urgent, I called this meeting this afternoon to ensure that we can organize our activities for tomorrow. We need a list of witnesses and to determine the hour at which we want to sit tomorrow. As for the place, the Clerk and the researchers will look after that.

Let us start with the witnesses. Do we have any suggestions for witnesses tomorrow?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Listening to the discussion in the chamber this afternoon, there were two main questions: The first concerned the matters on which Senator Murray says that the officers of the Crown have a view. It emerged—I am not sure that I heard it all clearly—that the law officer to whom he was referring was the Minister of Justice. Questions relating to that aspect of the discussion could best be dealt with, from the government's viewpoint, by the person on whose legal view the government relied.

The other matter relates to the question of what was done with this \$6.2 billion. Senator MacEachen raised that question. The President of the Treasury Board would be the person responsible for dealing with questions in that area.

Those are the two obvious witnesses that the government would want to bring forward in order to expedite settlement of this matter.

Senator Frith: I discussed this matter with Senator Doody and I thought that we had agreed to do the following: First, we would meet briefly now to authorize and instruct our staff, and invite the Minister of Justice and the President of the Treasury Board to appear as witnesses on the two issues before us, namely, the question of constitutionality, and legality and the question of the ability of the government to make payments.

From what Senator Murray and Senator Doody has said, we anticipate that the Minister of Justice will probably refuse the invitation. However, we have to be able to report to the Senate that we at least issued the invitation. We would then adjourn to the call of the Chair with the understanding that we would meet tomorrow morning to suit the convenience of the representative of the government.

Senator Doody and I discussed the possibility that the ministers concerned might want to attend caucus. If so, we would meet immediately after caucus. By "immediately after," I mean 12 o'clock, which was the time that Senator Doody and I discussed. However, if the evidence is available, and the minister is able to attend tomorrow morning, then we should suit his

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 mai 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier le projet de loi C-14, «Loi de crédits n° 1 de 1989-1990».

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Cette réunion doit nous permettre de convoquer certains témoins et de prévoir le lieu et l'heure de notre prochaine séance. Comme il semble que le projet de loi C-14 soit urgent, j'ai convoqué cette réunion cet après-midi afin que nous puissions nous organiser pour demain. Nous avons besoin d'une liste de témoins et devons fixer l'heure à laquelle nous voulons siéger demain. Quant au lieu de la réunion, c'est au greffier et aux attachés de recherche de s'en occuper.

Commençons par les témoins. Avez-vous des suggestions?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Deux questions principales ressortent des débats de cet après-midi: la première porte sur les sujets à propos desquels, d'après le sénateur Murray, les hauts-fonctionnaires de l'État ont leur propre point de vue. Il appert—je ne suis pas sûr d'avoir bien tout entendu—que le représentant judiciaire auquel il faisait allusion était le ministre de la Justice. Les questions se rapportant à cet aspect du débat pourraient être réglées au mieux, du point de vue du gouvernement, par la personne sur laquelle ce dernier s'appuie sur le plan juridique.

L'autre question, soulevée par le sénateur MacEachen, porte sur ce qui a été fait de ces 6,2 milliards de dollars. Le président du Conseil du Trésor serait la personne toute désignée pour répondre à des questions de ce genre.

Voilà évidemment les deux témoins que le gouvernement aimerait envoyer pour hâter le règlement de ce dossier.

Le sénateur Frith: J'ai parlé de cette affaire avec le sénateur Doody et il m'a semblé que nous avions convenu de faire ce qui suit: premièrement, il faudrait se réunir brièvement maintenant pour donner des instructions à notre personnel et inviter le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor à venir témoigner sur les deux questions dont nous sommes saisis, soit la question de la constitutionnalité et de la légalité et la question de la capacité du gouvernement à faire des paiements.

D'après ce qu'ont dit les sénateurs Murray et Doody, nous pensons que le ministre de la Justice refusera probablement l'invitation. Il nous faut toutefois pouvoir dire au Sénat que nous avons lancé cette invitation. Le Comité suspendrait alors ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président, sachant bien qu'il se réunira demain matin à la convenance du représentant du gouvernement.

Le sénateur Doody et moi-même avons pensé que les ministres visés voudraient peut-être participer à la réunion du caucus. Dans ce cas, nous nous réunirions tout de suite après le caucus. Par «tout de suite après», je veux dire midi, soit l'heure dont le sénateur Doody et moi-même avons parlé. Toutefois, si les témoins sont disponibles et si le ministre peut participer à la séance de demain matin, nous devrions le convoquer à l'heure

[Text]

convenience, with a view to trying to report the matter tomorrow afternoon.

Senator Murray: I placed a call to Mr. de Cotret a minute ago. He is at the disposal and convenience of the committee. He will come tonight if you wish him to do so, or he will attend tomorrow morning. I have indicated to him that you might want him to attend at some time around noon tomorrow. I should like to call to inform him now as to the wish of the committee regarding his appearance.

If we are to meet at noon we will have to find another room, because this room is not available on Wednesdays at noon.

Senator Frith: Okay. I am interested in what I heard my colleague say; but, under the circumstances, we should give the minister the choice as to when he prefers to appear before us. I would prefer to sit at noon, because I would like to attend caucus, but my preference is not so strong that, if the minister wants to come tomorrow morning, I would not be here. I will certainly be here.

The Chairman: As the Honourable Senator Murray mentioned, the minister will be available at any time tomorrow morning.

Senator Frith: That is fine.

Senator Murray: He is definitely free in the morning.

Senator Kirby: Realizing that these meetings sometimes go somewhat longer than we had previously anticipated, perhaps we should recognize that it may be a fairly long session. That may have some impact on when we decide to start.

Senator Flynn: What about ten o'clock?

Senator Cools: Ten o'clock?

The Chairman: What about ten o'clock tomorrow morning?

Senator Frith: It would probably be better to give us time on the long side rather than on the short side. If we have a short time with him, we lose nothing; if we spend a long time and do not start until 12, we lose something.

The Chairman: Yes.

Senator Kirby: I would vote for that.

Senator Murray: I am sure that he will be available at ten tomorrow morning. I will call him personally.

The Chairman: Will you also call the Minister of Justice?

Senator Murray: I think you had better do that.

Senator Frith: I think we should do that.

The Chairman: Senator Murray, do you agree that we should call the President of the Treasury Board?

Senator Murray: Yes, Mr. Chairman. I have already talked to him and he is awaiting the convenience of the committee.

The Chairman: So, honourable senators, would 10 o'clock tomorrow morning be suitable?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Gigantès: In what room?

[Traduction]

qu'il souhaite, tout en essayant de faire rapport de cette question demain après-midi.

Le sénateur Murray: J'ai téléphoné à M. de Cotret à l'instant même. Il est à la disposition du Comité. Il viendrait ce soir si vous le souhaitez; sinon, ce sera demain matin. Je lui ai dit que vous aimeriez peut-être qu'il se présente vers midi demain. J'aimerais le rappeler pour l'informer de l'heure à laquelle le Comité aimerait qu'il compare.

Il nous faudra trouver une autre pièce étant donné que celle-ci n'est pas libre les mercredis à midi.

Le sénateur Frith: D'accord. Ce que dit mon collègue m'intéresse, mais, dans la situation actuelle, nous devrions laisser au ministre le choix de l'heure à laquelle il préfère comparaître. J'aimerais mieux siéger à midi, étant donné que je voudrais participer à la réunion du caucus. Mais peu important mes préférences, si le ministre veut venir demain matin, je serai également présent.

Le président: Comme l'a mentionné l'honorable sénateur Murray, le ministre sera disponible demain matin à n'importe quelle heure.

Le sénateur Frith: C'est bien.

Le sénateur Murray: Il est en tout cas libre dans la matinée.

Le sénateur Kirby: Nous savons tous que ces réunions durent parfois plus longtemps que prévu. Ce sera peut-être une séance relativement longue, ce qui peut influencer sur l'heure à laquelle nous déciderons de commencer.

Le sénateur Flynn: Que diriez-vous de 10 heures?

Le sénateur Cools: Dix heures?

Le président: Que diriez-vous de 10 heures demain matin?

Le sénateur Frith: Il vaudrait peut-être mieux nous donner plus de temps que pas assez. Si nous passons peu de temps avec lui, nous ne perdons rien; si c'est le contraire et que nous ne commençons pas avant midi...

Le président: Oui.

Le sénateur Kirby: Je voterai pour cela.

Le sénateur Murray: Je suis sûr qu'il sera libre à 10 heures demain matin. Je vais l'appeler personnellement.

Le président: Allez-vous également appeler le ministre de la Justice?

Le sénateur Murray: Je pense qu'il vaudrait mieux que vous l'appeliez vous-même.

Le sénateur Frith: C'est ce que nous devrions faire, à mon avis.

Le président: Sénateur Murray, êtes-vous d'accord pour que nous appelions le président du Conseil du Trésor?

Le sénateur Murray: Oui, monsieur le président, je lui ai déjà parlé et il est à l'entière disposition du Comité.

Le président: Honorables sénateurs, cela vous conviendrait-il donc de vous réunir demain matin à 10 heures?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Gigantès: Dans quelle pièce?

[Text]

The Chairman: Room 356-S on the third floor at 10 o'clock tomorrow morning. Is there anything else to discuss?

Senator Frith: Yes; we need to discuss the reason why we are going to invite the Minister of Justice, so that our staff will know.

The Chairman: We will also invite him for 10 o'clock tomorrow morning because the committee will be sitting at 10 o'clock.

Senator Frith: Very well, but would you want to specify 11 o'clock or 11.30?

The Chairman: He could come later if he wants to, but our meeting will start at 10 o'clock.

Senator Frith: In other words, any time after 10 o'clock would be in order?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, we know that these ministers are busy. There is caucus tomorrow. We ought to explore when the Minister of Justice can appear before us. Mr. de Cotret says he can come at the convenience of the committee; so he seems to be reasonably flexible. However, that may not be true for the Minister of Justice. He may have other commitments. It seems to me that we ought to leave it this way: that the committee will commence tomorrow morning at 10 o'clock and that there will be a minister here at that time. It would now appear that it will be Mr. de Cotret. However, let us say that the Minister of Justice says: "I can come at 10 o'clock but I cannot come at 11.30." We may then need to be flexible, because we do not want to have two ministers of the Crown sitting around.

The Chairman: Senator Stewart, we will have an answer tomorrow with respect to the appearance before us of the Minister of Justice, and, if he says that he will be here at 11.30, we can adjourn when we have completed our work with the other minister and come back at the convenience of the Minister of Justice. There is no problem there. Whatever time suits the Minister of Justice, we will try to accommodate him as much as possible.

Senator Atkins: Mr. Chairman, I do not know what the Minister of Justice's schedule will be, but I can tell you there is no chance that he can appear before this committee between 10 a.m. and 12 noon because he is also house leader, and caucus is sitting during those hours on Wednesday mornings. Therefore you must assume that he will be unavailable in the two hours between 10 a.m. and 12 noon.

Senator Frith: We could then use the 12 noon time for the Minister of Justice.

The Chairman: It seems that we cannot decide right now when the Minister of Justice will appear before us, or if, in fact, he will come. However, we know right now that we will have the President of the Treasury Board before us at 10 o'clock tomorrow morning. Therefore we shall adjourn until 10 o'clock tomorrow morning. If, during our meeting tomorrow morning, we decide we need to have another meeting, we can discuss it again at that time.

Some Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

Le président: Dans la pièce 356-S au troisième étage, à 10 heures demain matin. Y a-t-il d'autres points à débattre?

Le sénateur Frith: Oui. Nous devons discuter de la raison pour laquelle nous invitons le ministre de la Justice afin que notre personnel soit au courant.

Le président: Nous allons également l'inviter pour 10 heures demain matin étant donné que le Comité siégera à 10 heures.

Le sénateur Frith: Très bien, mais faudrait-il préciser 11 heures ou 11 h 30?

Le président: Il pourrait venir plus tard s'il le souhaite, mais notre séance débutera à 10 heures.

Le sénateur Frith: En d'autres termes, n'importe quelle heure après 10 heures conviendrait?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, nous savons que ces ministres sont très occupés. Il y a une réunion du caucus demain. Nous devrions nous renseigner pour savoir quand le ministre de la Justice peut comparaître devant nous. M. de Cotret dit qu'il peut venir au moment choisi par le Comité; il semble donc être relativement souple. Toutefois, ce n'est peut-être pas le cas du ministre de la Justice. Il se peut qu'il ait d'autres engagements. Il me semble que nous devrions laisser les choses en l'état: le Comité siégera demain matin à 10 heures et un ministre sera présent à ce moment-là. Il semble maintenant que ce sera M. de Cotret. Imaginons toutefois que le ministre de la Justice nous dise qu'il peut venir à 10 heures, mais non à 11 h 30. Il faudra alors faire preuve de souplesse, car nous ne voulons pas deux ministres de la Couronne en même temps.

Le président: Sénateur Stewart, nous saurons demain si le ministre de la Justice comparaître viendra ou non. S'il dit qu'il pourra être ici à 11 h 30, nous pourrions lever la séance une fois le témoignage de l'autre ministre entendu et revenir au moment qui convient le mieux au ministre de la Justice. Je ne vois là aucun problème. Nous allons essayer de nous organiser en fonction de l'heure qui convient le mieux au ministre de la Justice.

Le sénateur Atkins: Monsieur le président, je ne connais pas l'emploi du temps du ministre de la Justice, mais je peux vous dire qu'il ne pourra sûrement pas comparaître devant ce comité entre 10 heures et midi étant donné qu'il est également leader à la Chambre et que le caucus siège à ces heures-là le mercredi matin. Vous pouvez donc présumer qu'il ne sera pas libre entre 10 heures et midi.

Le sénateur Frith: Nous pourrions donc demander au ministre de la Justice de venir à midi.

Le président: Il semble que nous ne puissions pas savoir dès maintenant quand le ministre de la Justice comparaître devant nous ou si, en fait, il viendra. Par contre, nous savons que le président du Conseil du Trésor se présentera à 10 heures demain matin. Nous allons donc lever la séance et nous retrouver demain matin à 10 heures. Si, au cours de notre séance de demain matin, nous décidons qu'une autre réunion est nécessaire, nous pourrions en débattre à ce moment-là.

Des voix: D'accord.

[Text]

Senator Frith: Mr. Chairman, before we adjourn, I think we should decide on what we are going to ask the Minister of Justice, so that he knows what we are asking him to come and talk about. I am certainly open to suggestions on the wording. It is not so important that the wording be so precise, but the idea must be precise. What we are asking him to come and talk to us about is the government's position that the action that they took that was the subject matter of our amendment, and of their message, was legal and constitutional.

Senator Roblin: It is curious that you should think of asking that. It is inconceivable that the minister will say that it was not, when he has already taken that position in public. That is why I think this idea of expecting the Minister of Justice to change his opinion seems a little bizarre.

Senator Frith: I have just looked at the blues and the way in which I worded it in the debate in the Chamber. I understand the point you are making, but we want him to explain his position. Perhaps you could tell me what word you would rather use. We do not expect him to change his mind; we just want to ask him more about it. If someone introduced a bill in the House of Commons, we would not expect him to come over to the Senate and tell us he had changed his mind about the bill. We would simply want to ask him about it.

Senator Roblin: In that case, Mr. Chairman, you will get into this whole question about what ministers of the Crown do with legal questions. If we were to meet in Parliament, he would say: "I do not give legal opinions."

Senator Frith: Mr. Chairman, I understand he may raise those points. I just want to make sure that he knows the subject matter that that we are asking him about. He may very well refuse to appear on it, but we have to know what it is we are asking.

Senator Flynn: You want him to advise on the legality of the Governor General's warrants.

Senator Frith: Yes.

Senator Flynn: You can ask him that. You can say: "We want to question you on the legality of the Governor General's warrants." If there is no other question than that, he may well say: "I am sorry, but I decline."

Senator Frith: Mr. Chairman, if we put it that way, it is just possible he might come just to rely on the Financial Administration Act. It is possible.

The Chairman: Are there any further comments?

Senator Asselin: Is there any chance that we will be ready to report to the Senate tomorrow afternoon?

Senator Frith: Yes, that is the target.

Senator Roblin: We want some assurance, because we have Senator MacEachen's assurance.

Senator Frith: You will notice that Senator Asselin's question started off with: "Is there any chance . . ." However, as soon as I said "that is the target" Senator Roblin made his

[Traduction]

Le sénateur Frith: Monsieur le président, avant de lever la séance, je pense que nous devrions décider des questions que nous allons poser au ministre de la Justice pour qu'il sache à quoi s'en tenir. J'accepte toute suggestion quant à la formulation des questions. Peu importe que cette formulation soit précise, c'est l'idée qui compte. Nous lui demandons en fait de nous dire si, d'après le gouvernement, les mesures prises par ce dernier, qui font l'objet de notre amendement et de son message, sont légales et constitutionnelles.

Le sénateur Roblin: Il est étonnant que vous songiez à poser cette question. Il est inconcevable que le Ministre dise le contraire de ce qu'il a déclaré en public. C'est la raison pour laquelle il me semble un peu bizarre d'espérer que le ministre de la Justice change d'avis.

Le sénateur Frith: Je viens juste de regarder les bleus ainsi que la façon dont j'ai formulé cette question au cours des débats au Sénat. Je comprends votre point de vue, mais nous voulons qu'il explique sa position. Vous pourriez peut-être me dire quels termes vous aimeriez plutôt utiliser. Nous ne nous attendons pas à ce qu'il change d'avis; nous voulons simplement en savoir davantage. Lorsque quelqu'un présente un projet de loi à la Chambre des communes, nous ne nous attendons pas à ce qu'il vienne au Sénat nous dire qu'il a changé d'avis au sujet du projet de loi. Nous lui demandons simplement de nous donner plus de détails là-dessus.

Le sénateur Roblin: Dans ce cas, monsieur le président, la question qui se pose est la suivante: comment les ministres de la Couronne abordent-ils les questions juridiques. Au Parlement, le ministre nous répondrait qu'il ne donne pas d'avis juridique.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je comprends qu'il puisse soulever ces points. Je veux juste m'assurer qu'il connaît le fond de l'affaire. Il peut fort bien refuser de comparaître à ce sujet, mais nous devons d'abord savoir quelles questions nous allons lui poser.

Le sénateur Flynn: Vous voulez qu'il nous renseigne au sujet de la légalité des mandats du gouverneur général.

Le sénateur Frith: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous pouvez lui poser cette question. Vous pouvez dire: «Nous voulons vous poser des questions au sujet de la légalité des mandats du gouverneur général.» S'il n'y a pas d'autres questions, il peut fort bien répondre: «Je suis désolé, mais je refuse de répondre à cette question.»

Le sénateur Frith: Monsieur le président, si nous présentons les choses de cette façon, il est fort possible qu'il nous cite la Loi sur la gestion des finances publiques. C'est possible.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires?

Le sénateur Asselin: Y a-t-il une possibilité que nous soyons en mesure de faire rapport au Sénat demain après-midi?

Le sénateur Frith: Oui, c'est le but recherché.

Le sénateur Roblin: Nous en voulons l'assurance; le sénateur MacEachen nous a déjà donné la sienne.

Le sénateur Frith: Vous remarquez que la question du sénateur Asselin commençait par: «Y a-t-il une possibilité . . .» or, à peine ai-je dit «c'est le but recherché», que le sénateur Roblin

[Text]

comment. But, I do not blame him—"à sa place j'en ferais autant". I would have said: "That is an assurance then." It is, in fact, the target.

Senator Roblin: There certainly was a difference with respect to your comments, sir, so I have no qualms about relying on Senator MacEachen.

Senator Frith: Did he say we would report it tomorrow night?

Senator Roblin: He said he guaranteed it.

Senator Frith: We will look at the blues, in any event, to see exactly what was said.

The committee adjourned.

[Traduction]

a fait son commentaire. Je ne l'en blâme pas—"à sa place, j'en ferais autant". J'aurais dit: «c'est donc une assurance.» C'est en fait le but recherché.

Le sénateur Roblin: Vos observations ne concordaient certainement pas, monsieur, si bien que je n'ai aucun scrupule à compter sur le sénateur MacEachen.

Le sénateur Frith: A-t-il dit que nous allions en faire rapport demain soir?

Le sénateur Roblin: Il a dit qu'il le garantissait.

Le sénateur Frith: En tout cas, nous allons nous reporter aux bleus pour savoir ce qu'il a vraiment dit.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, May 17, 1989

Issue No. 6

Second and final proceedings on:

Consideration of the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the Message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990"

APPEARING:

The Hon. Robert R. de Cotret, P.C., M.P.,
President of the Treasury Board

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 17 mai 1989

Fascicule n° 6

Deuxième et dernier fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur Doody en date du 16 mai 1989 et du Message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989 au sujet d'un amendement au Projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990»

COMPARAÎT:

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., député,
Président du Conseil du Trésor

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable _____, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*Murray
Balfour	(or Doody)
Bosa	Roblin
Cools	Simard
Flynn	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
Lewis	Stollery
*MacEachen	
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Gigantès.

The name of the Honourable Senator Bosa substituted for that of the Honourable Senator Haidasz. (*May 17, 1989*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc
Vice-président: L'honorable _____

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Murray
Balfour	(ou Doody)
Bosa	Roblin
Cools	Simard
Flynn	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
Lewis	Stollery
*MacEachen	
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès.

Le nom de l'honorable sénateur Bosa substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz. (*Le 17 mai 1989*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, May 16, 1989:

A Message was brought from the House of Commons in the following words:—

MONDAY, May 15, 1989

ORDERED.—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House disagrees with the amendment made by the Senate to Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, because this House believes that the special warrants signed by the Governor General on January 19, February 16, March 23 and April 1, 1989 are already legal.

ATTEST

MARY ANNE GRIFFITH,
for *The Clerk of the House of Commons.*

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Senate do not insist on its amendment to the Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, to which the House of Commons has disagreed.

After debate,
The Honourable Senator MacEachen, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Argue, P.C.:

That the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated May 15, 1989, be referred to the Standing Senate Committee on National Finance for consideration and report.

After debate, and—
The question being put on the motion,
The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:—

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 mai 1989:

La Chambre des communes transmet un message dont voici le texte:

Le LUNDI 15 mai 1989

IL EST ORDONNÉ.—Qu'un message soit envoyé au Sénat pour informer Leurs Honneurs que cette Chambre n'accepte pas l'amendement apporté par le Sénat au projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, parce que cette Chambre estime que les mandats spéciaux signés par le gouverneur général le 19 janvier, le 16 février, le 23 mars et le 1^{er} avril 1989 étaient déjà légaux.

ATTESTÉ

MARY ANNE GRIFFITH,
pour *Le Greffier de la Chambre des communes.*

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Sénat n'insiste pas sur son amendement au Projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, auquel la Chambre des communes n'a pas acquiescé.

Après débat,
L'honorable sénateur MacEachen, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Argue, C.P.,

Que la question, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989, portant sur le même sujet soient déferés au Comité sénatorial permanent des finances nationales pour étude et rapport.

Après débat,
La motion est mise aux voix.
L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit:

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Argue	Everett	Hébert	Lefebvre	Petten
Austin	Fairbairn	Hicks	Lewis	Robichaud
Bonnell	Frith	Kenny	MacEachen	Stewart
Buckwold	Gigantès	Kirby	Marchand	(Antigonish-
Cools	Grafstein	Kolber	McElman	Guysborough)
Corbin	Graham	Lang	Molgat	Stollery
Davey	Guay	LeBlanc	Molson	Turner
De Bané	Haidasz	(Beauséjour)	Olson	van Roggen—41.
Denis	Hays	Leblanc	Perrault	
		(Saurel)		

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Asselin	Bolduc	Macdonald	Murray	Robertson
Atkins	Chaput-Rolland	(<i>Cape Breton</i>)	Nurgitz	Roblin
Balfour	Cochrane	MacDonald	Ottenheimer	Simard
Barootes	David	(<i>Halifax</i>)	Phillips	Spivak
Bazin	Doody	Macquarrie	Poitras	Walker—26.
Beaudoin	Flynn	Muir		

ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Nil / Aucun

Therefore, the motion was resolved in the affirmative.

En conséquence, la motion est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 17, 1989

(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 10:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Bosa, Cools, Doody, Flynn, Kirby, Lewis, MacEachen, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (14)

Ex Officio member of the Committee: The Honourable Senator Frith. (1)

Also present, but not of the Committee: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Buckwold, Corbin, Kolber, Lang, Marchand, McElman, Molson, Olson, Petten, and Poitras. (12)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 16, 1989 continued its consideration of the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the Message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990".

Appearing: The Honourable Robert R. de Cotret, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Chairman read, for the record, a letter received from the Minister of Justice, the Honourable Doug Lewis, P.C., declining the Committee's invitation to appear.

The President of the Treasury Board, Mr. Veilleux, and Mr. Darling responded to questions asked of them by the members of the Committee.

It was agreed that the Committee would reconvene later in the day at the call of the Chair.

At 11:30 a.m., the Committee adjourned.

AFTERNOON MEETING

(8)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 2:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Bosa, Cools, Doody, Flynn, Frith, Kirby, Lewis, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (14)

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 MAI 1989

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Bosa, Cools, Doody, Flynn, Kirby, Lewis, MacEachen, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), et Stollery. (14)

Membre d'office: L'honorable sénateur Frith. (1)

Également présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Buckwold, Corbin, Kolber, Lang, Marchand, McElman, Molson, Olson, Petten et Poitras. (12)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 mai 1989, le Comité poursuit l'étude de la motion de l'honorable sénateur Doody en date du 16 mai 1989 et du message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989, au sujet d'un amendement au projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990».

Comparaît: L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., député, président du Conseil du Trésor.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le président lit, pour mémoire, une lettre reçue du ministre de la Justice, l'honorable Doug Lewis, c.p., dans laquelle celui-ci refuse l'invitation faite par le Comité de comparaître.

Le président du Conseil du Trésor, M. Veilleux et M. Darling répondent aux questions qui leur sont posées par les membres du Comité.

Il est convenu que le Comité reprendra ses travaux plus tard dans la journée, sur convocation du président.

À 11 h 30, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(8)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Bosa, Cools, Doody, Flynn, Frith, Kirby, Lewis, Roblin, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (14)

Also present, but not of the Committee: The Honourable Senators Corbin, Lang, Lefebvre, Marchand, Olson, Molson, Petten, and Poitras. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 16, 1989 continued its consideration of the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the Message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990".

A draft report was circulated to members of the Committee. Discussion followed. Amendments were made to the draft report by the Honourable Senator Stewart.

The Honourable Senator Stewart moved the adoption of the report as amended.

The Honourable Senator Balfour moved that the words "it thinks" on line 3, page 5 of the penultimate paragraph of the draft report be deleted and after the word "that" on the same line, the phrase "based on the advice of the law officers of the Crown, it believed each of those payments was legal". After discussion and agreement to leave in the word "merely",

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Flynn moved that all the words after "do not insist" be deleted (Part II of the draft report).

After debate, the question being put on the motion, it was—
Resolved in the negative—NAYS 8, YEAS: 6.

The question being put on the main motion, it was—
Resolved in the affirmative—YEAS: 8, NAYS: 4, ABSTENTIONS: 2.

At 3:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

Également présents: Les honorables sénateurs Corbin, Lang, Lefebvre, Marchand, Olson, Molson, Petten et Poitras. (8)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 mai 1989, le Comité poursuit l'étude de la motion de l'honorable sénateur Doody en date du 16 mai 1989 et du message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989, au sujet d'un amendement au projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990».

Un projet de rapport est distribué aux membres du Comité. Une discussion suit. Des modifications sont apportées au projet du rapport par l'honorable sénateur Stewart.

L'honorable sénateur Stewart propose l'adoption du rapport dans sa forme modifiée.

L'honorable sénateur Balfour propose que les mots «il croyait» à l'avant-dernier paragraphe de la page 5 du projet de rapport soient supprimés et la phrase «s'est contenté de répondre qu'à la lumière de l'avis fourni par les spécialistes juridiques de l'État, il croyait avoir agi dans la légalité». Après discussion, il est proposé de conserver l'expression «s'est contenté»,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Flynn propose que tous les mots qui suivent l'expression «n'insiste plus» soient supprimés (Partie II du projet de rapport).

Après discussion, la motion, mise aux voix, est rejetée par 8 voix contre 6.

La motion principale, mise aux voix, est adoptée par 8 voix contre 5, avec 2 abstentions.

À 15 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, MAY 17, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Doody, dated 16th May, 1989, and the Message from the House of Commons dated 15th May, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990, passed by the Senate on 11th May 1989, has, in obedience to the Order of Reference dated 16th May 1989 examined the said motion and Message and now reports as follows:

PART I

Your Committee recommends that a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House that, with respect to its Message to the Senate dated May 15, 1989 regarding Bill C-14, the Senate does not insist upon its amendment.

PART II

Your Committee recommends that a further Message be sent to the House of Commons as follows:

It is an established principle of parliamentary democracy that only Parliament, and not the executive government, may authorize payments to be made with public money. Since 1867 that principle has been set forth as statute law in Canada.

In 1867 to permit the executive government to deal immediately with unforeseen and unprovided requirements touching the public good arising when Parliament is not in session, Parliament authorized the executive government to make payments by means of Governor General's special warrants. In that year Parliament enacted:

If, when Parliament is not in session, any accident happens to any public work or building which requires an immediate outlay for the repair thereof, or any other occasion arises when any expenditure not foreseen or provided for by Parliament is urgently and immediately required for the public good, then upon the Report of the Minister of Finance that there is no parliamentary provision, and of the Minister having charge of the particular service in question, that the necessity is urgent, the Governor in Council may order a special warrant to be prepared, to be signed by the Governor himself for the issue of the amount estimated to be required . . .

Almost one hundred years later, in 1958, Parliament renewed the authorization for payments by special warrants to meet requirements. It did so in the *Financial Administration Act*, Section 28(1) in the following words:

RAPPORT DU COMITÉ

LE MERCREDI 17 MAI 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, à qui ont été déférés la motion de l'honorable sénateur Doody en date du 16 mai 1989 et le message de la Chambre des communes en date du 15 mai 1989, au sujet d'un amendement au Projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990, qui avait été adopté par le Sénat le 11 mai 1989, a conformément à son ordre de renvoi du 16 mai 1989, examiné ladite motion et ledit message et en fait rapport comme il suit:

PARTIE I

Le Comité recommande qu'un message soit adressé à la Chambre des communes en réponse au message que celle-ci a envoyé au Sénat le 15 mai 1989, au sujet du Projet de loi C-14, pour informer la Chambre que le Sénat n'insiste plus sur son amendement.

PARTIE II

Le Comité recommande qu'un autre message, libellé en ces termes, soit adressé à la Chambre des communes:

Il est un principe reconnu de la démocratie parlementaire selon lequel seul le Parlement, et non pas le pouvoir exécutif, peut autoriser le déboursement de deniers publics. Depuis 1867, ce principe a été inclus dans le droit écrit au Canada.

En 1867, pour permettre au pouvoir exécutif de répondre à des besoins imprévus auxquels le Parlement n'a pas pourvu, qui sont dans l'intérêt public et qui surviennent lorsque le Parlement n'est pas en session, le Parlement a autorisé le pouvoir exécutif à faire des paiements en vertu de mandats spéciaux du gouverneur général. Cette année-là, le Parlement a décrété ce qui suit:

Si, lorsque le parlement n'est pas en session, il survient à des travaux ou édifices publics quelque accident qui exige des déboursés immédiats pour le réparer, ou s'il se présente quelque autre cas dans lequel des dépenses imprévues auxquelles le Parlement n'a pas pourvu, sont instamment et immédiatement requises pour le bien public,— alors, sur le rapport du ministre des Finances constatant que le Parlement n'a pas voté de crédit à cet égard, et du ministre ayant le contrôle du service en question, exposant que la nécessité est pressante, le gouverneur en conseil pourra faire préparer un mandat spécial, qui sera signé par le Gouverneur, autorisant l'émission du montant jugé nécessaire . . .

Près de 100 ans plus tard, en 1958, le Parlement a de nouveau autorisé les paiements en vertu de mandats spéciaux, pour répondre à des besoins extraordinaires. Il l'a fait grâce au paragraphe 28(1) de la *Loi sur l'administration financière*, lequel est libellé en ces termes:

“28.(1) Where a payment is urgently required for the public good when parliament is not in session and there is no other appropriation pursuant to which the payment may be made, the Governor in Council, upon the report of the President of the Treasury Board that there is no appropriation for the payment and the report of the appropriate Minister that the payment is urgently required for the public good, may by order direct the preparation of a special warrant to be signed by the Governor General authorizing the payment to be made out of the Consolidated Revenue Fund.”

Earlier in 1951 the definition of the expression “not in session” was extended to include times when the Houses of Parliament have adjourned for long periods. Long adjournments had become common for the first time in the years since 1940. Parliament enacted:

For the purposes of this section, Parliament shall be deemed to be not in session when it is under adjournment *sine die* or to a day more than two weeks after the day the Governor in Council made the order directing the preparation of the special warrant.

This provision is now section 30(5).

Since 1896 special warrants have been used from time to time — three times before 1957, but frequently since — after a Parliament has been dissolved and before the new Parliament has met so as to make payments for carrying on the public service.

This is the background against which the use of the four special warrants used in 1989 must be placed. In 1989 the executive government used special warrants in January, February, March, and April to make payments for carrying on the public service even although the new Parliament had met and even although supply estimates had been presented to the House of Commons.

The executive government states that it relied on the written opinion of its law officers that section 30(1) of the *Financial Administration Act* permits a government, using special warrants, to pay out public money for any purpose set forth (a) in supply estimates or (b) that ordinarily would be included in supply estimates if there were supply estimates as well as for dealing with accidents and other genuine emergencies touching the public good provided only that Parliament is not in session and that there is no other appropriation for that purpose. The government contends that it may use special warrants in the same way when Parliament is not in session as special warrants have been used when there is no Parliament by reason of dissolution. The committee was told that there is no limit either on the total amount of public money that may be paid out by means of special warrants or on the time period for which a special warrant may be used.

The Committee rejects the interpretation placed on the *Financial Administration Act*, section 30, by the executive government. It finds that interpretation invalid.

First, that interpretation leads immediately to the proposition that it would be lawful and constitutional for the executive government to govern Canada without meeting Parliament to

«28.(1) En l'absence de crédit, le gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner l'établissement d'un mandat spécial pour la signature du gouverneur général en vue d'autoriser un paiement sur le Trésor si le Parlement n'est pas en session, le président du Conseil du Trésor lui remet un rapport attestant l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement et le ministre compétent lui remet un rapport attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public.»

Plus tôt, en 1951, le sens de l'expression «ne pas être session» a été élargi de façon à comprendre les périodes où les Chambres du Parlement ont ajourné leurs travaux pendant assez longtemps. Ces longs ajournements étaient devenus courants, pour la première fois, depuis 1940. Le Parlement a alors adopté la disposition suivante:

Pour l'application du présent article, le Parlement est réputé ne pas être en session lorsqu'il est en ajournement *sine die* ou jusqu'à une date postérieure de plus de deux semaines à celle où le gouverneur en conseil a pris le décret ordonnant l'établissement du mandat spécial.

Cette disposition correspond maintenant au paragraphe 30(5).

Depuis 1896, on a eu occasionnellement recours aux mandats spéciaux, trois fois avant 1957, puis fréquemment par la suite, après la dissolution du Parlement et avant la convocation des nouvelles Chambres, pour faire des paiements permettant à la fonction publique de poursuivre ses activités.

C'est dans cette perspective qu'il faut situer le recours aux mandats spéciaux, à quatre reprises, en 1989. Cette année-là, le pouvoir exécutif a eu recours aux mandats spéciaux en janvier, en février, en mars et en avril pour faire des paiements permettant à la fonction publique de poursuivre ses activités, même si les nouvelles Chambres s'étaient réunies et même si un budget avait été présenté à la Chambre des communes.

Le pouvoir exécutif dit qu'il s'appuie sur l'opinion écrite de ses spécialistes juridiques, opinion selon laquelle le paragraphe 30(1) de la *Loi sur l'administration financière* permet à un gouvernement de recourir à des mandats spéciaux (a) pour déboursier des fonds publics, à n'importe quelle fin prévue dans le budget ou (b) qui l'aurait normalement été s'il y avait eu un budget, de même que pour faire face à tout incident ou autre véritable urgence pouvant porter atteinte à l'intérêt public, à la seule condition que le Parlement ne soit pas en session et qu'il n'y ait aucun autre crédit prévu à cette fin. Le gouvernement prétend qu'il peut recourir aux mandats spéciaux aussi bien lorsque le Parlement n'est pas en session que lorsqu'il n'existe pas à proprement parler, parce qu'il a été dissous. Les membres du Comité se sont laissé dire que le montant des deniers publics qui peuvent être versés en vertu des mandats spéciaux et la période de validité de ces mandats ne sont pas limités n'est pas limité.

Le Comité rejette l'interprétation donnée par le gouvernement de l'article 30 de la *Loi sur l'administration financière*, interprétation qu'il juge non valable.

Premièrement, cette interprétation laisse d'emblée supposer que le pouvoir exécutif n'enfreindrait ni la loi ni la constitution s'il gouvernait le Canada sans convoquer le Parlement pour

obtain supply, a proposition manifestly contrary to the principles of responsible government and parliamentary democracy.

Second, it ignores the statutory requirement that any payment to be made by means of a special warrant must be urgently required. Your Committee was told that it is the considered view of the executive government that any payment that ordinarily would be set forth in supply estimates is a payment urgently required for the public good.

Third, the government's interpretation of the *Financial Administration Act*, section 30 is directly contrary to the interpretations accepted by Parliament in 1951 and 1958 when section 30 was amended.

In 1952 the Deputy Minister of Finance explained certain proposed changes to this section — then section 28 — as follows:

One is section 28, which re-enacts the provisions of the old Act relating to the use of Governor General's warrants for urgent and unforeseen expenditures. The language is clearer and there has been added a provision requiring that each such special warrant be published in the *Canada Gazette* within 30 days after it is used and that a statement of all such special warrants the amounts thereof be laid before the House of Commons within 15 days after the commencement of each session, as well as another provision permitting the issuance of a special warrant if an urgent, unforeseen expenditure is required when Parliament is adjourned *sine die* or to a day more than two weeks after the accident happened or the need arose, as well as when Parliament is not in session. This provision is made necessary by the practice which has developed in recent years of long adjournments. *Standing Committee on Public Accounts*, December, 1951.

When asked if each of the expenditures made in 1989 by special warrant was an "urgent, unforeseen expenditure" the government merely stated that based on the advice of law officers of the Crown it believed each of those payments was legal.

In 1951 the Special Assistant to the Department of Finance explained section 28 as follows:

Mr. Chairman, section 26 does not deal with special warrants of the Governor General, it is section 28 which covers urgent expenditures not provided for. Section 28 does give the authority to the Governor in Council to authorize payments of that nature, to cover not only the urgent outlay for a repair which may require to be made to a public building which had been damaged or destroyed, but also the outlay necessary for the carrying on of the public service in the event that Parliament has not made appropriation for that service prior to dissolution. *Ibid.*, page 69.

Again, the government declined to attempt to show that its interpretation is the same as that accepted by Parliament in 1951.

obtenir des crédits, ce qui manifestement va à l'encontre des principes du gouvernement responsable et de la démocratie parlementaire.

Deuxièmement, elle fait fi des dispositions législatives qui veulent que tout paiement autorisé par le biais d'un mandat spécial soit requis d'urgence. Votre Comité s'est laissé dire que le pouvoir exécutif est d'avis que tout paiement qui habituellement serait inclus dans un budget est requis d'urgence dans l'intérêt public.

Troisièmement, l'interprétation que donne le gouvernement de l'article 30 de la *Loi sur l'administration financière* va directement à l'encontre des interprétations sanctionnées par le Parlement en 1951 et en 1958, lorsque l'article 30 a été modifié.

En 1951, le sous-ministre des Finances a expliqué certaines modifications proposées à cet article, alors l'article 28, en ces termes:

L'article 28 rétablit les dispositions de l'ancienne loi au sujet de l'utilisation des mandats du gouverneur général en cas de dépenses urgentes et imprévues, mais les termes en sont plus clairs. Deux nouvelles dispositions s'y ajoutent: la première exige que chaque mandat spécial de cette nature soit publié dans la *Gazette du Canada*, dans les trente jours qui en suivent l'émission, et qu'un état de tous ces mandats spéciaux et de leur montant soit déposé à la Chambre des communes dans les quinze jours de l'ouverture de la session; la seconde disposition permet l'émission d'un mandat spécial, si une dépense urgente et imprévue s'impose lorsque le Parlement est ajourné *sine die* ou jusqu'à une date de plus de deux semaines postérieure au jour où le dommage imprévu est survenu ou auquel la nécessité s'est fait sentir, de même que lorsque le Parlement n'est pas en session. La coutume des longs ajournements, qui a cours depuis quelques années, rend cette disposition nécessaire. *Comité permanent des comptes publics*, décembre 1951.

Lorsqu'on lui a demandé si toutes les dépenses engagées en 1989 en vertu d'un mandat spécial étaient des «dépenses urgentes et imprévues», le gouvernement s'est contenté de répondre qu'à la lumière de l'avis fourni par les spécialistes juridiques de l'État, il croyait avoir agi dans la légalité.

En 1951, l'adjoint spécial au ministère des Finances a expliqué l'article 28 en ces termes:

Monsieur le président, l'article 26 ne se rapporte pas aux mandats spéciaux du gouverneur général, car c'est l'article 28 qui a trait aux dépenses urgentes auxquelles il n'a pas été pourvu et qui confère au gouverneur général le pouvoir d'autoriser des paiements de cette nature, non seulement à l'égard de réparations urgentes à un immeuble public endommagé ou détruit, mais en vue du maintien d'un service public dans le cas où le Parlement n'a pas voté de crédits à cette fin avant sa dissolution. *Ibid.*, page 34.

Là encore, le gouvernement n'a pas cherché à démontrer que son interprétation est la même que celle retenue par le Parlement en 1951.

In 1958 the Hon. Donald M. Fleming, the Minister of Finance, explained the new words then enacted by Parliament as follows:

Section 28 has persisted in its present form virtually since confederation. One change that was made when the act was reviewed some five years ago was to provide for the publication in the *Canada Gazette* of the Governor General's warrants, "special warrants" as they were called in the section.

The language of section 28, dating back as I have indicated almost to Confederation, contemplated that resort would be had to the issue of special warrants in cases where an accident happened to a public work or building when Parliament is not in session and an expenditure for the repair or renewal thereof is urgently required, or where any other matter arises when Parliament is not in session in respect of which an expenditure not foreseen or provided for by Parliament is urgently required for the public good. The section goes on to provide with respect to the second case for the steps that may be taken in such a case where no appropriation has been made by Parliament for the situation which has arisen.

In the amendment that is now before the House it is proposed that the language be modernized. Obviously the case that appears in second place in the language of the present act is very much more important and very much more likely to happen than the first one. Nowadays the happening of an accident to a public work or building is not the kind of situation that is most likely to give rise to the need for issuance of the Governor General's warrants. That dates back to the sort of minds of our predecessors in Parliament nearly 90 years ago.

What is proposed now in the amendment is that we put the situation in which Governor General's warrants should be used in these terms, "where payment is urgently required for the public good when Parliament is not in session" and no other appropriation is available. In other words, that is the proper ground. It is already provided for in the section, and it is felt that if we put the case in that form we do not need any longer the opening words of the present section 28 in relation to an accident. *House of Commons Debates*, August 19, 1958, p. 3770.

When asked for an example of the kind of situation in which section 28 (1) might be used, Mr. Fleming stated:

My hon. friend asks about the circumstances under which resort might be had to the issuance of a special warrant. I think I can best answer his question by referring to the situation in which the Governor in Council found himself last August when two warrants were issued. Parliament had made an appropriation in the previous spring, that was exhausted by the beginning of the summer, to provide for the maintenance of Hungarian refugees. We were confronted with a situation in the middle of the summer of 1957 where either we had to recommend to His Excellency the issuance of a special warrant or there just would not have been any money for all to

En 1958, l'honorable Donald M. Fleming, ministre des Finances, a expliqué en ces termes le nouveau libellé alors adopté par le Parlement:

L'article 28 dans sa forme actuelle nous vient pour ainsi dire de l'époque de la confédération. Il a été modifié il y a cinq ans environ pour exiger la publication dans la *Gazette du Canada* des mandats du gouverneur général, les «mandats spéciaux» comme les désigne l'article.

L'article 28 remontant quasiment ainsi que je l'ai dit déjà à la confédération, prévoyait le recours à l'émission d'un mandat spécial dans les cas où un accident survenait à un ouvrage ou à un édifice public pendant une intersession et qu'une dépense en vue de la réparation ou du renouvellement de cet ouvrage ou édifice s'imposait d'urgence ou encore s'il surgissait un autre cas à l'égard duquel une dépense non prévue par le Parlement ou à laquelle il n'a pas pourvu est requise d'urgence pour le bien public. L'article se continue en indiquant quelles mesures prendre, dans le second cas, c'est-à-dire lorsque le Parlement n'a pas prévu de crédit pour la situation qui se produit.

La modification proposée à la Chambre vise à rajeunir cet article. Il est évident que le cas prévu en deuxième lieu dans la rédaction de la loi actuelle est beaucoup plus important et beaucoup plus susceptible de se produire que le premier. De nos jours, il n'est guère probable que du dommage à un ouvrage ou un édifice public entraîne la nécessité d'émettre des mandats du gouverneur général. Cela se rattache à des circonstances auxquelles songeaient sans doute nos prédécesseurs au Parlement, il y a près de quatre-vingt-dix ans.

Ce que propose la modification, c'est de définir les circonstances où les mandats du gouverneur général doivent être utilisés dans les termes suivants: «Si un paiement est requis d'urgence pour le bien public lorsque le Parlement n'est pas en session» et qu'il n'existe aucun autre crédit. En d'autres termes, c'est là le motif approprié. L'article le prévoit déjà. Nous pensons qu'en déterminant ainsi les circonstances, il ne sera plus nécessaire de conserver les premiers mots de l'article à l'étude qui parlent d'un accident. *Débats de la Chambre des communes*, 19 août 1958, pp. 3958-59.

Voici ce qu'a répondu M. Fleming lorsqu'on lui a demandé de donner en exemple une situation dans laquelle le paragraphe 28(1) pourrait être invoqué:

Mon honorable ami s'enquiert des circonstances où l'on pourrait recourir à l'émission d'un mandat spécial. Je crois pouvoir répondre à sa question en parlant de la situation où le gouverneur en conseil s'est trouvé en août dernier, alors que deux mandats ont été émis. Le Parlement avait voté des crédits le printemps précédent, qui étaient épuisés au début de l'été, et qui pourvoyaient à l'entretien des réfugiés hongrois. Au milieu de l'été de 1957, nous étions dans une situation où nous devions recommander à Son Excellence d'émettre un mandat spécial, sinon il n'y aurait plus eu suffisamment d'argent pour nourrir et loger ces réfugiés entrant aux pays. Comme le Parlement

provide food and shelter for these refugees coming into the country. As Parliament had not made that provision, and as we felt it our duty to do so, we recommended the issuance of a special warrant and that step was taken. *House of Commons Debates*, August 19, 1958, p. 3770.

Again, the government declined to try to show that its interpretation of section 28 — now section 30 — is consistent with the interpretation given to Parliament when that section was enacted.

Fourth, although special warrants have been used to make payments to meet unforeseen emergency requirements of the kind mentioned as an example by Mr. Fleming when Parliament is not in session and although special warrants have been used to make payments to meet the ordinary current expenses of the government when there is no Parliament by reason of dissolution, the government could not cite a single precedent supporting its view that special warrants may be used to make payments to meet ordinary current expenses of the government when Parliament is not in session.

Fifth, the government's interpretation of section 30 means that special warrants may be used for contingency requirements when Parliament is not in session notwithstanding that Parliament has specified in Treasury Board Vote 5 the limit beyond which the government may not make contingency payments.

For these reasons your Committee rejects the government's interpretation of section 30 of the *Financial Administration Act* as both wrong and abhorrent.

The Committee noted with concern the interference in the parliamentary process by the Secretary of the Treasury Board through the issuance of a memorandum, contrary to past practice, ordering the cessation of all payments on behalf of veterans and others as of Tuesday, May 16, 1989, with the evident intention of applying pressure on the Senate.

The Senate invites the House of Commons to join it in affirming that, subject to the *Constitution Acts, 1867 to 1982*, and except to meet unforeseen, urgent requirements touching the public good, no payment shall be made out of the Consolidated Revenue Fund without appropriation by Parliament.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

n'avais pas prévu cette éventualité et comme il nous semblait de notre devoir de le faire, nous avons recommandé l'émission d'un mandat spécial et c'est ce qui a été fait. *Débats de la Chambre des communes*, 19 août 1958, p. 3959.

Une fois de plus, le gouvernement s'est refusé à démontrer que son interprétation de l'article 28, maintenant l'article 30, est conforme à l'interprétation qu'en a donné le Parlement lorsqu'il a été adopté.

Quatrièmement, même si des mandats spéciaux ont été utilisés pour le versement de paiements destinés à satisfaire à des besoins imprévus et urgents du genre de ceux qu'a donnés en exemple M. Fleming lorsque le Parlement n'est pas en session, et même si des mandats spéciaux ont servi à autoriser des paiements pour l'engagement des dépenses courantes ordinaires du gouvernement lorsqu'il y a eu dissolution du Parlement, le gouvernement n'a pu citer un seul précédent qui lui donnerait raison d'affirmer que les mandats spéciaux peuvent servir à autoriser des paiements destinés à couvrir les dépenses courantes ordinaires du gouvernement lorsque le Parlement n'est pas en session.

Cinquièmement, l'interprétation que donne le gouvernement de l'article 30 laisse supposer que les mandats spéciaux peuvent être utilisés en cas d'imprévus lorsque le Parlement n'est pas en session, nonobstant le fait que ce même Parlement a précisé dans le crédit 5 du Conseil du Trésor la limite au-delà de laquelle le gouvernement ne peut faire aucun paiement pour imprévus.

C'est pour toutes ces raisons que le Comité trouve faussée et odieuse l'interprétation que le gouvernement a donnée de l'article 30 de la *Loi sur l'administration financière*, et qu'il a décidé de la rejeter.

Le Comité déplore le fait que le Secrétaire du Conseil du Trésor soit intervenu, contrairement à l'usage, dans le processus parlementaire, par l'envoi d'une note de service ordonnant la cessation de tous les paiements à l'ordre des anciens combattants et autres, en date du mardi 16 mai 1989, dans l'intention évidente d'exercer des pressions sur le Sénat.

Le Sénat invite la Chambre des communes à convenir avec lui que sous réserve des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, et à moins qu'il ne soit nécessaire de répondre à des besoins imprévus et urgents dans l'intérêt public, aucun paiement ne peut être autorisé sur le Trésor sans que des crédits n'aient été votés par le Parlement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 17, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10.00 a.m. to consider the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14, the "Appropriation Act No. 1, 1989-90".

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I see that we have a quorum. This is the second meeting to consider the motion of the Honourable Senator Doody dated May 16, 1989 and the message from the House of Commons dated May 15, 1989 relating to an amendment to Bill C-14.

Before I let the President of the Treasury Board, the Honourable Robert de Cotret, have the floor, I would like to put on the record a letter that I received from the Minister of Justice. He asked me to convey the content of the letter to the committee, and I will dispose of that matter right now. It is from the Minister of Justice and Attorney General of Canada dated May 16, 1989 addressed to me, Chairman of the Senate Committee on National Finance.

Dear Senator Leblanc:

The Senate Committee on National Finance has invited me to appear before it in relation to the Supply Bill currently under consideration by the Senate.

Under the *Department of Justice Act*, the Attorney General is the "legal member of the Queen's Privy Council for Canada" and, as such, is the legal advisor of the Government of Canada and not of Parliament. It would not be appropriate for me to appear before the Senate, or a Committee thereof, to answer questions of law. I am informed, however, that the Senate Committee on National Finance has already had the benefit of the legal advice of the Law Clerk of the Senate.

Without disclosing the details of our legal opinion, the Senate has been made aware of the government's position that the recent use of Governor General's Special Warrants is both legally and constitutionally sound.

I would ask you to convey the content of this letter to the members of your Committee.

Yours truly,

Doug Lewis

Mr. de Cotret, do you have an opening statement?

The Hon. Robert R. de Cotret, P.C., President of the Treasury Board: No, Mr. Chairman. I would like to say, though, that I was happy to accept your invitation to appear before this committee this morning, and I am available along with my officials to answer any questions that you might have relating to the matter before us.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 mai 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la motion de l'honorable sénateur Doody datée du 16 mai 1989, ainsi qu'un message de la Chambre des communes, daté du 15 mai 1989, concernant un amendement au projet de loi C-14, «Loi de crédits n° 1 de 1989-1990».

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je constate que nous avons le quorum. C'est la deuxième fois que le Comité se réunit pour étudier la motion de l'honorable sénateur Doody, datée du 16 mai 1989, ainsi que le message de la Chambre des communes, daté du 15 mai 1989, concernant un amendement au projet de loi C-14.

Avant de céder la parole à l'honorable Robert de Cotret, président du conseil du Trésor, j'aimerais faire officiellement état d'une lettre que m'a adressée le ministre de la Justice. Il m'a demandé d'en transmettre le contenu au Comité, ce que je compte faire dès maintenant. Cette lettre m'a été adressée, en tant que président du Comité sénatorial des finances nationales, par le ministre de la Justice et le Procureur général du Canada, le 16 mai 1989.

Monsieur le Sénateur,

Le Comité sénatorial des finances nationales m'a invité à comparaître devant lui pour discuter du projet de loi dont est actuellement saisi le Sénat.

Aux termes de la *Loi sur le ministère de la Justice*, le procureur général est le «jurisconsulte du Conseil privé de Sa Majesté pour le Canada»; en tant que tel, il est le conseiller juridique du gouvernement du Canada et non pas du Parlement. Il serait donc inopportun pour moi de comparaître devant le Sénat, ou le Comité, pour répondre à des questions de droit. D'ailleurs, j'ai appris que le Comité sénatorial des finances nationales a déjà obtenu à cet égard un avis juridique du légiste du Sénat.

Sans entrer dans les détails, le Sénat a été informé de la position du gouvernement, à savoir que le recours récent aux mandats spéciaux du gouverneur général est conforme à la loi et à la Constitution.

Je vous prierais de transmettre le contenu de cette lettre aux membres du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Doug Lewis

Avez-vous une déclaration préliminaire à faire, monsieur de Cotret?

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., président du Conseil du Trésor: Non, monsieur le président. J'aimerais toutefois dire que cela m'a fait plaisir d'accepter votre invitation à témoigner devant le Comité ce matin. Mes fonctionnaires et moi sommes disposés à répondre à toute question que vous pourriez poser au sujet de l'affaire qui nous intéresse.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is clear that there is disagreement with regard to the basis of the four warrants in 1989. We can agree that there is a disagreement, and I suspect that we are not going to move very far this morning toward overcoming that disagreement; but I think it would be helpful to the committee to better understand the basis on which your action was taken.

Before we do that, which should not take very long, let me ask a few questions concerning what your colleague Senator Murray said in the Senate. He said that there was a written opinion from the law officer of the Crown. I realize that it is the practice that law officers of the Crown do not make public their opinions to the Crown; but given the fact that your colleague has adduced that as a kind of authority, we are in a position of having had what you might call hearsay evidence. He leans on that, but we do not know what it said. I know that in 1896 there was an exchange, and, indeed, the letter was produced from the Minister of Justice and Attorney General of that day. I know to whom the letter was addressed. Can you tell us in this case to whom that written letter was addressed and who signed the written opinion?

Mr. de Cotret: First we have to make clear that at every step in this process we ask for legal opinions, in the sense that there is a legal opinion on the use of the warrant. There is also a legal opinion about the extent to which we could use the last warrant. Before I issued a letter to the Secretary of the Treasury Board instructing him to tell departments to stop making discretionary payments until the supply was voted, I also asked for a legal opinion on that.

The legal opinion states that the use of the warrants was legal and constitutional. The legal authority or the legal opinion on the extent to which the warrant could be used stated clearly that in no way, shape or form could I, as President of the Treasury Board, continue to authorize payments of a discretionary nature beyond 12:01 on the 16th of this month.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but you did not deal with my question. My question was: Was there a written opinion? If so, to whom was it addressed and who signed that written opinion?

Mr. de Cotret: In the case of the payments beyond May 15, the written opinion was signed by John Sims, addressed to the Secretary of the Treasury Board, who forwarded a copy to me. It was obtained on my direction.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, and in the other case?

Mr. de Cotret: In the other case it was prepared by Mary Dawson, an Assistant Deputy Minister of Justice, and it was forwarded to us at Treasury Board. Obviously, copies were sent to other interested ministers.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I can say quite candidly that, when the servants of the Crown tell the servants of the Crown that what the servants of the

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il est clair que l'on ne s'entend pas sur les motifs, qui ont servi à justifier les quatre mandats en 1989. Tout le monde s'entend pour dire qu'il y a désaccord à ce sujet. Je ne crois pas que nous avançons beaucoup ce matin pour régler ce différend. Cependant, il nous serait utile de mieux comprendre les motifs qui ont servi de base à votre geste.

Avant de passer à cette étape, qui ne devrait pas prendre beaucoup de temps, j'aimerais poser quelques questions au sujet de l'observation qu'a faite votre collègue, le sénateur Murray, au Sénat. Il a dit qu'il existait une opinion écrite qui aurait été préparée par les légistes de la Couronne. Je sais que ces derniers n'ont pas coutume de rendre publics les avis juridiques qu'ils donnent à l'État. Toutefois, votre collègue soutient que cette opinion fait foi, cela correspond, pour ainsi dire, à une preuve par oui-dire. Il invoque cette opinion, mais nous ne savons pas ce qu'elle contient. Je sais qu'il y a eu un échange de correspondance en 1896, et que c'est le ministre de la Justice et le procureur général de l'époque qui a rédigé la lettre en question. Je ne sais pas à qui elle était adressée. Pouvez-vous nous dire à qui cette lettre était adressée et qui l'a signée?

M. de Cotret: D'abord, je tiens à préciser que nous avons recours à des avis juridiques à chaque étape du processus. Nous en avons donc demandé un sur l'utilisation des mandats. Nous avons également demandé un autre avis pour savoir dans quelle mesure le dernier mandat pouvait être utilisé. Avant d'envoyer une lettre au secrétaire du Conseil du Trésor pour lui demander d'informer les ministères de ne plus faire de paiements discrétionnaires tant que le projet de loi n'aura pas été adopté, j'ai demandé un avis juridique.

D'après cet avis, l'utilisation des mandats est conforme à la loi et à la Constitution. L'avis juridique qui visait à établir la mesure dans laquelle le mandat pouvait être utilisé précisait clairement que je ne pouvais absolument pas, en tant que président du Conseil du Trésor, continuer d'autoriser le versement de paiements discrétionnaires à partir de 12 h 01, le 16 de ce mois.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais vous n'avez pas répondu à ma question qui était la suivante: existe-t-il une opinion écrite? Dans l'affirmative, à qui était-elle adressée et qui l'a signée?

M. de Cotret: Pour ce qui est des paiements effectués après le 15 mai, l'opinion écrite était signée par John Sims et adressée au secrétaire du Conseil du Trésor qui m'en a fait parvenir une copie. C'est moi qui ai demandé à l'obtenir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, et dans l'autre cas?

M. de Cotret: Dans l'autre cas, c'est Mary Dawson, la sous-ministre adjointe au ministère de la Justice, qui a rédigé l'avis juridique, lequel a été transmis au Conseil du Trésor. Des copies ont, bien sûr, été envoyées aux autres ministres concernés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je dois en toute franchise vous dire que je ne suis pas du tout impressionné lorsque j'entends des fonctionnaires de l'État dire à d'autres fonctionnaires que leur façon de pro-

[Text]

Crown are doing is legal and constitutional, I am not much impressed. That, however, does not take us very far, does it?

I want to go to another area, if I may.

Mr. de Cotret: If I may add one thing, Senator, in the case of the May 15 decision and my letter of instruction to the Secretary of the Treasury Board, for example, it was not a question of my wanting to be told what I wanted to hear. I wanted to have the best legal advice possible to make sure that I did not create a situation that would be in contempt of Parliament. I got that legal advice and I acted on that basis, which I think is the proper way to proceed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. de Cotret: I am not a lawyer, so I need the advice.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I understand that. I want to ask you if, when you were getting advice as to the validity of the interpretation on which the legality of the general warrants used earlier this year is based, you asked how the interpretation that was being given squared with the interpretation that was put before Parliament in 1951 and in 1958. When what is now section 30 of the Financial Administration Act was being changed, Parliament did not make those changes without having had quite an authoritative interpretation of the meaning of the words.

I should like to quote from the record of the Public Accounts Committee meeting of December 1951. The witness speaking is Dr. W. C. Clark, the Deputy Minister of Finance. I am sure Mr. de Cotret is aware of his reputation. In many circles he is regarded as the man behind the minister who carried Canada's financial efforts through the Second World War with extraordinary success.

At page 15, Dr. Clark is preparing the changes proposed to be made to the Financial Administration Act. What is now section 30 was then numbered section 28. Dr. Clark stated:

Of the other provisions of this Part, I think I need make only brief mention of two or three others. One is section 28, which re-enacts the provisions of the old act relating to the use of Governor General's warrants for urgent and unforeseen expenditures. The language is clearer and there has been added the provision requiring that each such special warrant be published in the Canada Gazette within 30 days after it is used, and that a statement of all such special warrants and the amounts thereof be laid before the House of Commons within 15 days after the commencement of each session, as well as another provision—

And here is where our ears come up,

—permitting the issuance of a special warrant if an urgent, unforeseen expenditure is required when Parliament is adjourned *sine die* or to a day more than two weeks after the accident happened or the need arose, as well as when Parliament is not in session. This provision is

[Traduction]

céder est conforme à la loi. On ne va pas très loin avec tout cela n'est-ce pas?

J'aimerais aborder une autre question, si vous me le permettez.

M. de Cotret: J'aimerais ajouter, sénateur qu'en ce qui concerne la décision du 15 mai et les instructions que j'ai adressées au secrétaire du Conseil du Trésor par exemple, ce n'était pas tout simplement pour me faire dire ce que je voulais effectivement entendre. Je voulais avoir le meilleur avis juridique possible pour bien m'assurer que je ne créerais pas une situation qui porterait atteinte à l'autorité du Parlement. J'ai obtenu l'avis que je voulais et j'ai agi en m'inspirant de cet avis; c'est, d'après moi, la bonne façon de procéder.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. de Cotret: Je ne suis pas avocat; c'est pourquoi j'ai besoins de conseils juridiques.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je comprends. Lorsque vous avez demandé un avis sur le bien-fondé de l'interprétation qui a servi à justifier l'utilisation des mandats spéciaux plus tôt cette année, vous avez cherché à savoir si l'interprétation donnée était conforme à celle qu'avait reçue le Parlement en 1951 et 1958. Lorsque la disposition qui est maintenant devenue l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques a été modifiée, le Parlement n'a agi qu'après avoir obtenu une interprétation autorisée de la signification des termes.

J'aimerais citer un passage des délibérations de la réunion du Comité des comptes publics qui a eu lieu en décembre 1951. La déclaration vient de M. W.C. Clark, qui était à l'époque sous-ministre des Finances. Je suis certain que M. de Cotret connaît bien la réputation de cet homme. Dans bon nombre de milieux, il était perçu comme celui qui serait particulièrement bien chargé de la gestion des finances au Canada durant la Seconde Guerre mondiale.

Il est question, à la page 15, des modifications proposées à la Loi sur l'administration financière que M. Clark était en train d'élaborer. L'article 30 actuel correspondait à l'époque à l'article 28. M. Clark avait dit:

Il me suffira, je crois, de ne mentionner que brièvement deux ou trois autres articles de cette partie. L'article 28 rétablit les dispositions de l'ancienne loi au sujet de l'utilisation des mandats du gouverneur général en cas de dépenses urgentes et imprévues, mais les termes en sont plus clairs. Deux nouvelles dispositions s'y ajoutent; la première exige que chaque mandat spécial de cette nature soit publié dans la Gazette du Canada, dans les trente jours qui en suivent l'émission, et qu'un état de tous ces mandats spéciaux et de leur montant soit déposé à la Chambre des communes dans les quinze jours de l'ouverture de la session; la seconde disposition—

Et voici ce qui attire notre attention,

—permet l'émission d'un mandat spécial, si une dépense urgente et imprévue s'impose lorsque le Parlement est ajourné *sine die* ou jusqu'à une date de plus de deux semaines postérieure au jour où le dommage imprévu est survenu ou auquel la nécessité s'est fait sentir, de même

[Text]

made necessary by the practice which has developed in recent years of long adjournments.

As we know, long adjournments came on during the Second World War.

You will notice that he talks about an "urgent, unforeseen expenditure" as being required, or "the need arose when Parliament is not in session".

My problem here, Mr. de Cotret, is that you did table Estimates. The need for that money was foreseen. I cannot understand how, if Dr. Clark understood the amendment that his minister was moving in 1951, you can rely upon that provision, which deals specifically with the inclusion of long adjournments for purposes of defining when Parliament is not in session. I cannot see how you do that. Would you explain how you do it?

Mr. de Cotret: First, senator, let me make very clear for the record that the Department of Justice took all the relevant factual, historical, legal and conventional instances into consideration in giving us the ruling that this was legal and constitutional. In terms of the process, we tabled Supplementary Estimates (B) on December 16 of last year before Parliament. Parliament then decided to adjourn on December 30 without having looked at those Estimates.

Senator Frith: Did the government not propose the adjournment?

Mr. de Cotret: Well, Parliament had to approve the adjournment.

Then we were into an adjournment process and in two cases we used special warrants during the adjournment. Then we used special Governor General's warrants during prorogation in two instances to cover the needs of the government, which were considered to be urgent and met the tests that are contained in section 30 of the FAA.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but, Mr. de Cotret, through you, Mr. Chairman, if I may, it seems to me that all you are doing now is citing what you did, and that is on the record.

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What I am now asking is how you square your use of special warrants for what I have called "ordinary purposes" when Parliament is in session, when the Deputy Minister makes it very clear that that is not what was intended when they added what is now subsection (5) to section 30 of the Financial Administration Act.

Mr. de Cotret: It is in full conformity with the FAA. It is legal; it is constitutional; I have been advised to that effect and that is the basis on which I have acted.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not want to pursue this much longer, Mr. Chairman, because obviously it is a very shallow well.

[Traduction]

que lorsque le Parlement n'est pas en session. La coutume des longs ajournements, qui a cours depuis quelques années, rend cette disposition nécessaire.

Comme nous le savons, les longs ajournements datent de la Seconde Guerre mondiale.

Vous remarquerez qu'il dit bien si une «dépense urgente et imprévue» s'impose, ou encore «lorsque le Parlement n'est pas en session».

Mon problème, monsieur de Cotret, c'est que vous avez déposé le budget. Vous saviez que vous auriez besoin de ces fonds. Si M. Clark, lui, comprenait bien l'amendement qu'a proposé son ministre en 1951, je ne saisis pas comment vous pouvez invoquer cette disposition qui englobe précisément les longs ajournements dans la définition de l'expression «lorsque le Parlement n'est pas en session». Je ne vois pas comment vous pouvez faire cela. Pouvez-vous me l'expliquer?

M. de Cotret: D'abord, sénateur, je tiens à préciser publiquement que le ministère de la Justice a tenu compte de tous les faits, de toutes les considérations d'ordre historique et juridique et de toutes les conventions avant de déclarer cette procédure légale. En ce qui concerne le processus, nous avons déposé le Budget des dépenses supplémentaire (B) le 16 décembre 1988. Le Parlement a ensuite décidé d'ajourner le 30 décembre, sans avoir pris le temps d'examiner ce Budget.

Le sénateur Frith: Le gouvernement n'a-t-il pas lui-même proposé l'ajournement?

M. de Cotret: Le Parlement devait approuver l'ajournement.

Nous nous sommes alors retrouvés en période d'ajournement et nous avons dû recourir aux mandats spéciaux à deux reprises. Nous avons ensuite fait établir des mandats spéciaux du gouverneur général en deux occasions jugées urgentes durant la prorogation pour répondre aux besoins du gouvernement. Les critères prévus à l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques avaient été satisfaits.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui mais, monsieur de Cotret, il me semble que vous ne faites que citer ce que vous avez fait et qui tout le monde connaît.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais savoir comment vous justifiez votre utilisation des mandats spéciaux pour ce que j'ai appelé des dépenses ordinaires lorsque le Parlement siégeait, alors que le sous-ministre indique clairement que là n'était pas l'intention du gouvernement quand il a décidé d'ajouter ce qui est maintenant le paragraphe 30(5) de la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. de Cotret: Cette utilisation respecte totalement la Loi sur la gestion des finances publiques. Elle est tout à fait légale et constitutionnelle. Je me suis fondé sur les avis qu'on m'a donnés à cet égard.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de poursuivre cette discussion plus longtemps parce qu'elle ne mène nulle part.

[Text]

What we are being told, Mr. Chairman, is that the Minister relies on the advice of the law officers of the Crown, and he is not prepared to explain how he squares what he has done with the words that were understood by Parliament and put before Parliament when subsection (5) was added to the relevant section of the Financial Administration Act. Is that the situation, Mr. de Cotret?

Mr. de Cotret: No. I am relying on advice that is based on a careful study of the whole tradition that lies behind the Financial Administration Act, going back prior to 1867 and how successive governments have used the act. On the basis of precedent—

Senator Frith: Did you say “precedent”?

Mr. de Cotret: On the basis of what has happened over that period of time, I am told that what we have done in this most recent period is perfectly legal and constitutional.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me quote now from the same hearings in the Public Accounts Committee in 1951. A very distinguished gentleman, Mr. H.R. Balls, who was then the special assistant to the Department of Finance, was being questioned by Mr. Donald Fleming. I notice that Mr. John Macdonnell was present at the meeting. Mr. Fleming asks a question concerning section 26. He asks if that is the section that provides for special warrants, and Mr. Balls replies, and I read now from page 69 of the evidence:

Mr. Chairman, section 26 does not deal with special warrants of the Governor General, it is section 28 which covers urgent expenditures not provided for. Section 28 does give the authority to the Governor in Council to authorize payments of that nature, to cover not only the urgent outlay for repair which may require to be made to a public building which had been damaged or destroyed, but also the outlay necessary for the carrying on of the public service in the event that parliament has not made appropriation for that service prior to dissolution.

He seems to be saying that there are two situations in which section 28 applies: On the one hand, where there has been damage or destruction to public property and repair is necessary for the public good, or, on the other hand, where an outlay is necessary for the carrying on of the Public Service in the event Parliament has not made appropriation for that service prior to dissolution.

It seems to me that the situation that prevailed in 1989 is quite different from either of those two possibilities, because there was a dissolution. A House of Commons was elected, that House of Commons met and Estimates were submitted in the normal way. How do you square what you did with the interpretation of what Parliament enacted in 1951?

Senator Flynn: Mr. Chairman, I have a point of order. What year are you quoting from?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): 1951.

Senator Flynn: Was subsection 5 in force at that time?

[Traduction]

Monsieur le président, le ministre nous dit qu'il s'est fié aux avis que lui ont donnés les conseillers juridiques de la Couronne; il n'est pourtant pas prêt à nous expliquer comment ses agissements cadrent avec les propos qu'il a tenus devant le Parlement lorsque le paragraphe (5) a été ajouté à l'article pertinent de la Loi sur la gestion des finances publiques. Est-ce exact, monsieur de Cotret?

Mr. de Cotret: Non. Je me fie aux avis qui m'ont été donnés après une étude approfondie de la tradition sur laquelle repose la Loi sur la gestion des finances publiques, en remontant jusqu'en 1867 au moins. Cette étude portait également sur la façon dont les gouvernements qui se sont succédé ont appliqué cette loi. D'après les précédents...

Le sénateur Frith: Avez-vous dit «précédents»?

M. de Cotret: D'après ce qui s'est produit depuis la Confédération, on me dit que les mesures que nous avons prises récemment sont tout à fait légales et constitutionnelles.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Laissez-moi maintenant citer un autre passage d'une séance du Comité des comptes publics de 1951. Un homme très distingué, M. H.R. Balls, adjoint spécial au ministère des Finances, était alors interrogé par M. Donald Fleming. Je signale que M. John Macdonnell assistait également à cette séance. M. Fleming a demandé si l'utilisation des mandats spéciaux relevait de l'article 26. M. Balls a répondu, et je cite maintenant un passage qui figure à la page 69 des témoignages:

Monsieur le président, l'article 26 ne se rapporte pas aux mandats spéciaux du gouverneur général, car c'est l'article 28 qui a trait aux dépenses urgentes auxquelles il n'a pas été pourvu et qui confère au gouverneur général le pouvoir d'autoriser des paiements de cette nature, non seulement à l'égard de réparations urgentes à un immeuble public endommagé ou détruit, mais en vue du maintien d'un service public dans les cas où le Parlement n'a pas voté de crédits à cette fin avant sa dissolution.

Il semble dire que l'article 28 s'applique dans deux circonstances: la première, lorsqu'un édifice public a été endommagé ou détruit et qu'il doit être réparé dans l'intérêt public et, la deuxième, lorsqu'il faut autoriser un paiement pour le maintien d'un service public quand le Parlement n'a voté aucun crédit à cette fin avant sa dissolution.

À mon avis, ce qui s'est produit en 1989 différerait totalement de ces deux situations, parce qu'il y avait effectivement dissolution. Une Chambre des communes ayant été élue, elle a repris ses travaux et le budget a été présenté comme d'habitude. Comment conciliez-vous vos actes avec l'interprétation sanctionnée par le Parlement en 1951?

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. De quelle année votre citation est-elle tirée?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): 1951.

Le sénateur Flynn: Le paragraphe 5 était-il en vigueur à ce moment-là?

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is exactly when they were putting it in, and that is the explanation that was given.

Senator Flynn: I am talking about subsection 5, saying that Parliament is not deemed to be in session.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, Mr. Chairman.

Senator Flynn: It is one thing when you are speaking prior to dissolution, but that subsection was changed to say that it was the same thing when Parliament was adjourned.

The Chairman: That was rather a point of clarification.

Senator Flynn: Senator Stewart is confusing the issue.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, may I say to you, and through you to Senator Flynn, that when this discussion took place in 1951, one of the things being discussed was precisely the addition of subsection 5 to what was then section 28.

Senator Flynn: So, the interpretation changes if you change the situation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Balls and Dr. Clark were talking about the interpretation relevant to which subsection 5 would apply. Mr. Balls was using this interpretation to justify the addition of subsection 5 to the act. I gather, Mr. Minister, that you have nothing further to add on that point?

Mr. de Cotret: I could only say, Mr. Chairman, through you, that Parliament decided to adjourn. We had tabled Estimates at that point, and we used the warrants as foreseen by the FAA for the carrying on of business of the Government of Canada during the period of adjournment and then during the period of prorogation. I have been told that that was fully legal and constitutional.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, let me try again. I am not doing this just for my own amusement, because we are going to have to make a report.

Senator Flynn: It is certainly not for my amusement in any way.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Flynn, I would not have gotten up early this morning to prepare to amuse you.

Mr. Chairman, in 1958 the wording of subsection 1 of what is now section 30 was changed. The minister of the day, the Minister of Finance, Mr. Donald Fleming, explained the changes in the House of Commons. I am looking at the House of Commons record for August 19, 1958 at page 3770. Mr. Fleming says this:

Section 28 has persisted in its present form virtually since confederation. One change that was made when the act was reviewed some five years ago was to provide for the

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est justement à cette époque qu'il a été ajouté. C'est aussi la justification qui a alors été donnée.

Le sénateur Flynn: Parle-t-on du paragraphe 5 selon lequel le Parlement ne doit pas être en session?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, monsieur le président.

Le sénateur Flynn: «Ayant sa dissolution» ne signifie évidemment pas la même chose, mais ce paragraphe a été modifié pour inclure les périodes durant lesquelles le Parlement est ajourné.

Le président: Il s'agissait plutôt d'une explication.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Stewart embrouille les choses.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, puis-je vous dire, ainsi qu'au sénateur Flynn, que la discussion qui a eu lieu en 1951 avait entre autres pour but d'ajouter le paragraphe 5 à ce qui était alors l'article 28.

Le sénateur Flynn: L'interprétation change donc si la situation est différente.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): MM. Balls et Clark parlaient de l'interprétation qu'il faudrait donner au paragraphe 5. M. Balls faisait référence à cette interprétation pour justifier l'ajout de ce paragraphe. J'en déduis, monsieur de Cotret, que vous n'avez rien à ajouter à ce sujet?

M. de Cotret: Tout ce que je peux ajouter, monsieur le président, c'est que le Parlement a décidé d'ajourner. Nous avions alors déposé le Budget des dépenses et nous avons par la suite utilisé les mandats conformément à ce que prévoit la Loi sur la gestion des finances publiques, c'est-à-dire pour que les activités du gouvernement du Canada se poursuivent durant la période d'ajournement et la période de prorogation. On m'a dit que cette façon d'agir était parfaitement légale et tout à fait conforme à la constitution.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, permettez-moi d'intervenir encore une fois. Je n'agis pas ainsi pour mon propre plaisir. Nous devons en effet préparer un rapport.

Le sénateur Flynn: Ce n'est certainement pas non plus pour mon plaisir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Sénateur Flynn, je ne me serais pas levé aussi tôt ce matin uniquement pour venir vous distraire.

Monsieur le président, le libellé du paragraphe 1 de ce qui est maintenant l'article 30 a été modifié en 1958. Le ministre des Finances de l'époque, M. Donald Fleming, a alors expliqué, devant la Chambre des communes, les modifications apportées à la loi en ces termes:

«L'article 28 dans sa forme actuelle nous vient pour ainsi dire de l'époque de la confédération. Il a été modifié il y a cinq ans environ pour exiger la publication dans la

[Text]

publication in the *Canada Gazette* of the governor general's warrants, "special warrants" as they are called in the section.

That is what we were talking about a moment ago, Mr. Chairman. Then he went on:

The language of section 28, dating back as I have indicated almost to confederation, contemplated that resort would be had to the issue of special warrants in cases where an accident happened to a public work or building when parliament is not in session and an expenditure for the repair or renewal thereof is urgently required, or where any other matter arises when parliament is not in session in respect of which an expenditure not foreseen or provided for by parliament is urgently required for the public good. The section goes on to provide with respect to the second case for the steps that may be taken in such a case where no appropriation has been made by parliament for the situation which has arisen.

In the amendment that is now before the house it is proposed that the language be modernized. Obviously the case that appears in second place in the language of the present act is very much more important and very much more likely to happen than the first one.

That is, the building falling apart.

Nowadays the happening of an accident to a public work or building is not the kind of situation that is most likely to give rise to the need for issuance of governor general's warrants.

Then he goes on, after a sentence or two:

What is proposed now in the amendment is that we put the situation in which governor general's warrants should be used in these terms, 'where a payment is urgently required for the public good when parliament is not in session.'

That is the origin of the modern wording,

"and no other appropriation is available. In other words, that is the proper ground. It is already provided for in the section, and it is felt that if we put the case in that form we do not need any longer the opening words of the present section 28 in relation to an accident.

He is saying that the language, "where a payment is urgently required for the public good when parliament is not in session" covers the situation and is a modern description of what was provided for in the earlier version.

I believe you are going to answer yes to my question, but I do not want to rely on my own assumption. Are you saying that it is your interpretation that, when a payment is required for the maintenance of the Public Service when there is a Parliament, but Parliament is not in session and there is no other appropriation, you can take money from the Consolidated Revenue Fund by a Governor General's special warrant for that payment?

Mr. de Cotret: Yes.

[Traduction]

Gazette du Canada des mandats du gouverneur général, les «mandats spéciaux» comme les désigne l'article.» Débats de la Chambre des communes 19 août 1958, p. 3959.

C'est ce dont nous parlions il y a quelques instants, monsieur le président. M. Fleming a ensuite ajouté:

L'article 28 remontant quasiment ainsi que je l'ai dit déjà à la confédération, prévoyait le recours à l'émission d'un mandat spécial dans les cas où un accident survenait à un ouvrage ou à un édifice public pendant une intersession et qu'une dépense en vue de la réparation ou de renouvellement de cet ouvrage ou édifice s'imposait d'urgence ou encore s'il surgissait un autre cas à l'égard duquel une dépense non prévue par le Parlement ou à laquelle il n'a pas pourvu est requise d'urgence pour le bien public. L'article se continue en indiquant quelles mesures prendre, dans le second cas, c'est-à-dire lorsque le Parlement n'a pas prévu de crédit pour la situation qui se produit.

La modification proposée à la Chambre vise à rajeunir cet article. Il est évident que le cas prévu en deuxième lieu dans la rédaction de la loi actuelle est beaucoup plus important et beaucoup plus susceptible de se produire que le premier.»

Il parlait alors d'un édifice qui tombait en ruines.

«De nos jours, il n'est guère probable que du dommage à un ouvrage ou un édifice public entraîne la nécessité d'émettre des mandats du gouverneur général.»

Il ajoutait, un peu plus loin:

«Ce que propose la modification, c'est de définir les circonstances où les mandats du gouverneur général doivent être utilisés dans les termes suivants: «Si un paiement est requis d'urgence pour le bien public lorsque le Parlement n'est pas en session.»

Voilà l'origine du libellé actuel.

«... et qu'il n'existe aucun autre crédit. En d'autres termes, c'est là le motif approprié. L'article le prévoit déjà. Nous pensons qu'en déterminant ainsi les circonstances, il ne sera plus nécessaire de conserver les premiers mots de l'article à l'étude qui parlent d'un accident.»

Il dit que la phrase «pour effectuer d'urgence les paiements nécessaires à l'intérêt public lorsque le Parlement n'est pas en session» s'applique à la situation à la situation présente et constitue une description moderne de ce que prévoyait l'ancienne version.

Vous allez sans doute répondre à ma question par l'affirmative, mais j'aimerais mieux vous l'entendre dire. Voulez-vous dire, selon votre interprétation, que, si un paiement est requis pour les salaires des fonctionnaires, au cours d'une législature, alors que le Parlement ne siège pas, et qu'aucun crédit n'est prévu, vous pouvez puiser à cette fin dans le Fonds du revenu consolidé au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général?

M. de Cotret: Oui.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Does that square with the interpretation given by Mr. Donald Fleming?

Mr. de Cotret: It goes much further than that. It squares with the interpretation that you could give to the Sir Oliver Mowat ruling in 1896, subsequent to a request by Sir Wilfrid Laurier. I could read that to you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have that.

Mr. de Cotret: The whole history of this is very solid. There is nothing arcane about it. It has been well documented over the years.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is quite clear, Mr. Chairman, that we should not take time disagreeing on that. You have one view and I have another.

Let me continue. Mr. Herridge, Kootenay West, asked the minister to illustrate the kind of situation for which he thought the provision would apply. He asked him to give an example of a payment urgently required for the public good when Parliament is not in session. And what does Mr. Fleming reply? He gives an interesting example. He says:

I think I can best answer his question by referring to the situation in which the governor in council found himself last August when two warrants were issued. Parliament had made an appropriation in the previous spring, that was exhausted by the beginning of the summer, to provide for the maintenance of Hungarian refugees. We were confronted with a situation in the middle of the summer of 1957 where either we had to recommend to His Excellency the issuance of a special warrant or there just would not have been any money at all to provide food and shelter for these refugees coming into the country. As Parliament had not made that provision, and as we felt it our duty to do so, we recommended the issuance of a special warrant and that step was taken.

He gives an example which shapes my interpretation of the kind of requirement where a payment could be made under a special warrant: a situation where a payment was urgently required for the public good when Parliament was not in session. Would you disagree?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes?

Mr. de Cotret: Again, the law and the practice over the last century shows clearly that the use that we have made of special warrants are fully consistent with the law as it stands now.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I now want to go to a matter relating to the special warrant of April 1, 1989.

The Chairman: Senator Stewart, could we come back to you? I have two persons who wish to ask questions; namely, Senator Frith and Senator Cools.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am quite prepared to yield to them.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Votre interprétation concorde-t-elle avec celle de M. Fleming?

M. de Cotret: Elle va bien plus loin. En effet, elle concorde avec celle que vous avez donnée à propos de la décision de sir Oliver Mowat en 1896, qui a fait suite à une demande de sir Wilfrid Laurier. Je peux vous la lire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pas la peine, je l'ai.

M. de Cotret: Toute cette histoire repose sur des fondements très solides. Elle n'a rien de bien mystérieux. Cette situation s'est produite à maintes reprises par le passé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il est très clair, monsieur le président, que nous ne devrions pas perdre plus de temps là-dessus. Vous avez votre point de vue, j'ai le mien.

Continuons plutôt. M. Herridge, de Kootenay ouest, a demandé au ministre de donner un exemple d'une situation à laquelle s'appliquerait cette disposition. Il lui a demandé de donner un exemple de situation où un mandat spécial serait requis pour effectuer d'urgence des paiements nécessaires à l'intérêt public quand le Parlement n'est pas en session. Quelle a été la réponse de M. Fleming? Il a cité un cas intéressant:

Je crois pouvoir répondre à sa question en parlant de la situation où le gouverneur en conseil s'est trouvé en août dernier, alors que deux mandats ont été émis. Le Parlement avait voté des crédits le printemps précédent, qui étaient épuisés au début de l'été, et qui pourvoyaient à l'entretien des réfugiés hongrois. Au milieu de l'été de 1957, nous étions dans une situation où nous devions recommander à Son Excellence d'émettre un mandat spécial, sinon il n'y aurait plus eu suffisamment d'argent pour nourrir et loger ces réfugiés entrant au pays. Comme le Parlement n'avait prévu cette éventualité et comme il nous semblait de notre devoir de le faire, nous avons recommandé l'émission d'un mandat spécial et c'est ce qui a été fait.

Il donne un exemple qui correspond à mon interprétation du type d'exigence où un paiement pourrait être fait en vertu d'un mandat spécial: une situation où un paiement est requis d'urgence dans l'intérêt public quand le Parlement n'est pas en session. Ne seriez-vous pas d'accord?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui?

M. de Cotret: Encore une fois, la loi et la pratique depuis un siècle montrent clairement que l'usage que nous avons fait des mandats spéciaux est tout à fait conforme à la loi dans sa forme actuelle.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais passer maintenant à une question concernant le mandat spécial du 1^{er} avril 1989.

Le président: Sénateur Stewart, pouvons-nous y revenir un peu plus tard? Deux autres personnes ont des questions à poser. Ce sont le sénateur Frith et la sénatrice Cools.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Volontiers.

[Text]

The Chairman: Thank you.

Senator Frith: Mr. Minister, I want to deal with two points: the constitutional point and the authority for the government to write cheques under the present circumstances.

First, I would like to start with what we agree on and then see where we stop agreeing. Senator Stewart has laid down the groundwork for our feelings about some of these disputed items, so I will not get into them.

First, we both agree—I am sure that we all agree—that during dissolution the government is entitled to use Governor General warrants for ordinary expenses.

Mr. de Cotret: Yes; absolutely.

Senator Frith: We also agree, I think, that during a time when Parliament is in session, section 30 of the Financial Administration Act permits the use of Governor General's warrants and is there for that purpose.

Mr. de Cotret: That is right.

Senator Frith: The dissolution situation has been looked after, but the time when Parliament is there but is adjourned has not been looked after.

Mr. de Cotret: That is right.

Senator Frith: Section 30 came along to look after that situation.

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Frith: The first words in section 30 are:

Where a payment is urgently required for the public good when Parliament is not in session and there is no other appropriation—

And so on. That seems to be where we differ. I want to be sure, for the purposes of our report—and I will not go any further in disagreeing with you because we have made our position clear on that—that you say that section 30 permits payments to be made by Governor General's warrants for ordinary expenses and that you so interpret that section.

Mr. de Cotret: That is correct.

Senator Frith: Then we do not disagree that the expenses that were dealt with by the warrants in issue were for the ordinary ongoing government expenses.

Mr. de Cotret: We met the three criteria contained in section 30 for all expenditures carried out under the warrants.

Senator Frith: Right. In this sense, that is where we disagree. In other words, I understand that that is your position. I want it to be clear that, as far as you are concerned, you agree that it was for the ongoing expenses, not some emergency like the Fenian raids or anything of that kind, and that you feel that section 30 authorized that.

[Traduction]

Le président: Merci.

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, je traiterai de deux points particuliers: la question constitutionnelle et le pouvoir du gouvernement d'émettre des chèques dans les circonstances actuelles.

D'abord, j'aimerais savoir jusqu'où nous nous entendons. Le sénateur Stewart a donné un aperçu de notre point de vue sur certaines de ces questions controversées. Je n'en parlerai donc pas.

En premier lieu, nous sommes tous deux d'accord—nous le sommes tous sans doute—sur le fait que le gouvernement peut, pendant une dissolution, recourir aux mandats spéciaux du gouverneur général pour acquitter les dépenses courantes.

M. de Cotret: Oui, absolument.

Le sénateur Frith: Nous convenons aussi, je crois, que, quand le Parlement est en session, l'article 30 de la Loi sur la gestion des finances publiques autorise le recours aux mandats spéciaux du gouverneur général et qu'il a été inséré dans la Loi à cette fin.

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Frith: On a pourvu à la situation où le Parlement est dissous, mais non où il est ajourné.

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Frith: L'article 30 vise précisément cette situation.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Frith: Les premiers mots de l'article 30 sont:

«En l'absence de crédit, le gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner l'établissement d'un mandat spécial...»

En ainsi de suite. C'est là où, semble-t-il, nous différons d'opinion. Je veux être sûr, pour les besoins de notre rapport,—et je n'en discuterai plus parce que notre position à ce sujet est claire—que vous dites bien que l'article 30 autorise le gouvernement à faire des paiements au moyen de mandats spéciaux du gouverneur général pour les dépenses courantes et que telle est votre interprétation de cet article.

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Frith: J'en conclus que nous nous entendons pour dire que les dépenses pour lesquelles des mandats spéciaux ont été émis sont des dépenses courantes du gouvernement.

M. de Cotret: Nous avons satisfait aux trois exigences que contient l'article 30 pour toutes les dépenses engagées en vertu des mandats.

Le sénateur Frith: Je vois. C'est là où nous ne sommes pas d'accord. En d'autres mots, je comprends que c'est là votre position. Je veux qu'il soit clair qu'en ce qui vous concerne, les dépenses pour lesquelles des mandats spéciaux ont été établis sont des dépenses courantes, et non des dépenses visant une situation d'urgence, comme une invasion des Fenians ou quelques chose du genre, et que l'article 30 autorise le gouvernement à émettre de tels mandats.

[Text]

Mr. de Cotret: I think we have met the test of urgency. When you look at the first two criteria, they are objective in the sense that the house is sitting or not sitting; adjourned or not adjourned; dissolved or not dissolved. That is easy to determine. The second test is equally easy to determine, namely, the requirement on my behalf to ascertain that there are no appropriations that exist to make the payment.

Senator Frith: Right. Agreed.

Mr. de Cotret: So those two are dealt with quite easily.

Senator Frith: They are facts.

Mr. de Cotret: They are facts. They are factual and subjective.

Senator Frith: Exactly.

Mr. de Cotret: You just state it as it is.

Senator Frith: Now, go on to the third.

Mr. de Cotret: The third is the question of “urgent” and “immediate” and how you interpret that. Obviously, that is where we have had a certain—I would not say disagreement, but we do not have a meeting of the minds on how we define “urgent” and “immediate.” We have looked back through the years to what has happened and how various governments have interpreted that clause. I feel quite confident that the advice I get on the interpretation of the Mowat ruling states quite clearly that ordinary public services are covered by that clause of “urgent and immediate.”

We have used it in that way, and we conformed to every regulation under the FAA before I made my recommendation to the Governor General. In other words, every minister had to sign off to the effect that the payments were urgently required for the purposes of government activity and the public good.

Senator Frith: I agree that that is where we diverge—

Mr. de Cotret: That is clear.

Senator Frith: —because, as you and I have discussed in the previous occasions, what you do is use objective test A, which is a fact—

Mr. de Cotret: A fact, yes.

Senator Frith: —objective test B, which is a fact, and then you come to the question of urgency and you state that the urgency exists because of the fact that A and B are there, that Parliament is not there, and therefore it becomes urgent.

Mr. de Cotret: No, no.

Senator Frith: At least that justifies it. In other words, if you meet A and B, then all you have to do is state that you say that it is urgent. That is the difference. That is a purely discretionary thing, and you say that the minister is entitled to make that decision.

Mr. de Cotret: First, I would like to make it clear that all three tests have to be met simultaneously; CC does not follow automatically because of A; and A, B and C have to be met.

[Traduction]

M. de Cotret: Je crois que nous avons satisfait aux exigences relatives à la situation d'urgence. Les deux premiers critères sont des critères objectifs: le Parlement est en session ou ne l'est pas; il est en ajournement ou ne l'est pas; il est dissous ou ne l'est pas. C'est facile à déterminer. Le deuxième critère est tout aussi facile à déterminer; c'est l'exigence d'attester, en mon nom, l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement.

Le sénateur Frith: D'accord.

M. de Cotret: Ces deux critères sont donc faciles à déterminer.

Le sénateur Frith: Ce sont des faits.

M. de Cotret: Voilà. Ce sont des données factuelles et subjectives.

Le sénateur Frith: Exactement.

M. de Cotret: On n'a qu'à dire les choses telles qu'elles sont.

Le sénateur Frith: Et le troisième?

M. de Cotret: Le troisième concerne la question de l'urgence et l'interprétation que vous en faites. Il est évident que, sur ce point, nous sommes en désaccord ou, à tout le moins, que nos vues ne concordent pas. Nous avons fait l'histoire de l'interprétation de cette clause au fil des ans; et j'estime très solide l'avis qu'on m'a donné sur la décision Mowat qui établit très clairement que les services publics sont couverts par ce critère d'urgence.

Nous y avons eu recours selon cette interprétation et nous nous sommes conformés en tous points à la LGF avant de faire la recommandation au gouverneur général. En d'autres termes, tous les ministres ont dû attester que les paiements étaient nécessaires aux activités du gouvernement et au bien public.

Le sénateur Frith: Je conviens que c'est là où nous divergeons—

M. de Cotret: C'est clair.

Le sénateur Frith: . . . parce que, comme nous en avons déjà parlé, ce que vous faites, c'est recourir au critère objectif A, qui est un fait—

M. de Cotret: Un fait, oui.

Le sénateur Frith: . . . puis au critère B, qui est aussi un fait, et que vous concluez que la situation est urgente puisque les critères A et B sont présents: le Parlement n'est pas en session, donc la situation est urgente.

M. de Cotret: Non, pas du tout.

Le sénateur Frith: Au moins, cela le justifie. Autrement dit, si vous satisfaites à A et B, tout ce que vous avez à faire c'est de déclarer que le paiement est urgent. Voilà la différence. Le jugement est purement discrétionnaire et vous dites que le ministre est habilité à prendre cette décision.

M. de Cotret: Tout d'abord, j'aimerais préciser clairement qu'il faut répondre aux trois critères en même temps; on ne répond pas forcément à C quand on répond à A. Il faut satisfaire aux trois critères A, B et C. J'admets que le critère C est

[Text]

But, C is subjective—there is no question about that—whereas A and B are purely factual. I think we agree on that.

Senator Frith: Yes.

Mr. de Cotret: We may disagree on what constitutes an urgent and immediate requirement in terms of how one defines that, but I can only assure you that in all cases before us we have ascertained, to the best of our knowledge, that these payments were urgently and immediately required.

Senator Frith: But we do agree that that is a subjective test.

Mr. de Cotret: Absolutely.

Senator Frith: That being so, you justify what you have done—as you have just done—on the basis that for ordinary expenses you use section 30 because facts A and B existed, and you met the third requirement by making the decision that it was urgent. In other words, you still say that the words “Where a payment is urgently required for the public good,” have some meaning. You are not writing those words out in the section. There has to be a reason in law for doing it.

Mr. de Cotret: Yes. The determination is made on the basis of historical interpretation of that clause.

Senator Frith: I understand.

Mr. de Cotret: That goes back to Laurier.

Senator Frith: You said that the discretionary decision that you made here about the urgency for payments that were covered by Estimates and for the ongoing uses of the government is fully within section 30, the law and the Constitution. You would therefore be entitled to do this again, would you not?

Mr. de Cotret: In similar circumstances, certainly.

Senator Frith: You have already told us, as your adviser told us previously, that if you decided to do it again, there is no legal or constitutional limit on the time—except that Parliament must meet once a year for one day—and that there is no limit as to amounts. Before you answer, I should get one thing clear: My authority for this interpretation is the President of the Treasury Board and the Treasury Board witnesses. It is not, as you say, any arcane history. It is only arcane to the extent that I think it is at least a week old.

However, I just want to be sure that we understand, first of all, that the vehicle you think you can use is section 30 when the two facts exist, namely no other appropriation and the fact that Parliament is not sitting, and you make the decision that it is urgent. Also, neither you nor I know of any limit as to the amount, nor any limit as to the time. With all of those factors in place, you could follow that procedure for 11 months. I do not know how you can escape that conclusion, and I am not

[Traduction]

subjectif, cela ne fait aucun doute, tandis que les critères A et B sont purement factuels. Je pense que nous sommes d'accord là-dessus.

Le sénateur Frith: Oui.

M. de Cotret: Nous pouvons ne pas être d'accord sur le sens à donner à l'expression «urgents et nécessaires», mais ce que je puis vous garantir, c'est que dans les cas dont nous sommes saisis, ces paiements étaient, au meilleur de notre connaissance, urgents et immédiatement requis.

Le sénateur Frith: Mais nous convenons, n'est-ce pas, qu'il s'agit d'un critère subjectif?

M. de Cotret: Absolument.

Le sénateur Frith: Cela étant posé, vous justifiez ce que vous avez fait—comme vous venez de le faire d'ailleurs—en disant que vous recourez à l'article 30 pour régler des dépenses courantes parce que les critères A et B sont satisfaits et que vous répondez à la troisième exigence en décidant que le paiement est urgent. Autrement dit, vous persistez à dire que les mots «si les paiements sont urgents et nécessaires dans l'intérêt public» veulent dire quelque chose. Vous ne répétez pas ces mots dans l'article de loi. Il faut des motifs valables pour les utiliser dans une loi.

M. de Cotret: Oui, et la décision est prise en se fondant sur une interprétation de cet article basée sur les précédents.

Le sénateur Frith: Je vois.

M. de Cotret: Cela remonte à Laurier.

Le sénateur Frith: Vous dites que la décision discrétionnaire que vous avez prise en déclarant que ces paiements, déjà prévus dans le budget et visant le règlement de dépenses courantes du gouvernement, étaient urgents et tout à fait conforme à l'article 30, à la loi et à la Constitution. Vous pourriez donc récidiver, n'est-ce pas?

M. de Cotret: Dans des circonstances similaires, certainement.

Le sénateur Frith: Vous nous avez déjà affirmé, comme votre conseiller nous l'a dit précédemment, que si jamais vous décidiez de répéter ce geste, vous ne seriez contraint à aucune limite, légale ou constitutionnelle, ni quant aux délais, exception faite de l'exigence que la Chambre se réunisse au moins une fois par année pendant une journée, ni quant aux montants. Avant de vous laisser répondre, j'aimerais tirer ceci au clair: l'autorité sur laquelle je dois m'appuyer en ce qui concerne cette interprétation est le Président du Conseil du Trésor et les témoignages de ses représentants. Comme vous dites, il n'y a rien de mystérieux dans tout cela; tout ce qu'il y a de mystérieux, c'est qu'on en discute depuis une semaine.

Toutefois, je voudrais simplement m'assurer que nous sommes d'abord bien conscients que l'instrument que vous croyez avoir le droit d'utiliser est l'article 30 lorsque les deux conditions existent, à savoir qu'aucun crédit n'est déjà prévu pour cette dépense et que le Parlement n'est pas en session, et qu'il ne reste qu'à décider que le paiement est urgent. De plus, ni vous ni moi ne sommes au courant de limites qui exigeraient quant aux montants ou aux délais. Quand tous ces facteurs sont présents, vous pourriez recourir à cette procédure et atten-

[Text]

arguing with you about that. However, those are the logical, irresistible consequences of what you are saying.

Mr. de Cotret: The case that is being put forth is highly hypothetical.

Senator Frith: I beg your pardon?

Mr. de Cotret: It is a highly hypothetical case you are putting forth.

Senator Frith: But do you think you could use it again? You see, Mr. Minister—

Mr. de Cotret: I would say very clearly, Mr. Chairman, that should the same circumstances occur again, yes, I would use it again.

Senator Frith: Very well, and you agree that there is no limit on the length of time for which you can use it, except that Parliament must meet once per year?

Mr. de Cotret: No, I did not say that. I want to state very clearly that, in my opinion, the question of whether or not Parliament could actually survive by sitting one day per year is a hypothetical question to which I do not wish to give an answer. It is purely hypothetical. However, what I want to say is—

Senator Frith: Let me put it another way—

Mr. de Cotret: No, let me be very clear: Should the same circumstances exist in the future that existed in the period where we used those four warrants, I would have no hesitation whatsoever, based on the legal advice and constitutional advice that I have received, to recommend to the government and to the Governor General to act in exactly the same way as we have acted over the period covered by these warrants.

Senator Frith: Very well, but I think we are in agreement that there is no limit as to the time within which you can use these warrants, nor is there any limit as to the amount. That is your authority, is it not?

Mr. de Cotret: There is no limit as to time and there is no limit as to the amount, you are quite correct.

Senator Frith: Very well then, let us move to the next question. For the purposes of our report, I think it is important to understand that that is the government's position.

The following matter is something on which I would like an explanation. However, first of all I will have to ask you some facts and then I will take a moment to tell you about some inquiries I have made. First of all, when you get a warrant from the Governor General for an amount of money, it is for a specific amount?

[Traduction]

dre onze mois avant de convoquer le Parlement. Je ne vois pas trop comment vous pouvez échapper à cette conclusion, mais je n'ai pas l'intention d'argumenter là-dessus. Il n'en demeure pas moins que ce sont là les conclusions logiques et indéniables qu'on doit tirer de vos propos.

M. de Cotret: Le cas que vous nous soumettez est purement hypothétique.

Le sénateur Frith: Pardon?

M. de Cotret: C'est un exemple purement hypothétique que vous nous présentez.

Le sénateur Frith: Mais pensez-vous que vous pourriez utiliser ce mécanisme à nouveau? Vous voyez, monsieur le ministre...

M. de Cotret: Je vous avouerai bien clairement, monsieur le président, que dans les mêmes circonstances, nous l'utiliserions encore.

Le sénateur Frith: Très bien, et vous dites que vous pouvez l'utiliser quels que soient les délais, à condition que le Parlement se réunisse au moins une fois par année?

M. de Cotret: Non, je n'ai pas dit cela. Je voudrais dire bien clairement qu'à mon avis, la question de savoir si oui ou non le Parlement pourrait effectivement survivre en ne siégeant qu'une journée par an est purement hypothétique, et que je n'ai pas l'intention d'y répondre. Elle est tout à fait hypothétique. J'aimerais dire cependant...

Le sénateur Frith: Laissez-moi la reformuler autrement...

M. de Cotret: Non, permettez-moi de m'exprimer clairement: Si des circonstances identiques à celles qui prévalaient lorsque nous avons émis ces quatre mandats se présentent dans l'avenir, je n'hésiterai nullement, en me fondant sur les opinions juridiques et constitutionnelles que j'ai obtenues, à recommander au gouvernement et au gouverneur général d'agir exactement de la même manière que nous l'avons fait pendant la période visée par ces mandats.

Le sénateur Frith: Très bien, mais je crois que nous nous entendons pour dire qu'aucune limite de temps n'est établie à l'intérieur de laquelle ces mandats peuvent être utilisés, pas plus qu'il n'existe de limite quant aux montants qui peuvent être visés par ces mandats. C'est l'opinion que vous avez obtenue, n'est-ce pas?

M. de Cotret: Aucune limite de temps ni de montant n'est prévue, vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Frith: Très bien. Passons alors à la prochaine question. Pour les besoins de notre rapport, je crois qu'il est important de comprendre que telle est la position du gouvernement.

Le point suivant concerne une question sur laquelle j'aimerais avoir des éclaircissements. Je devrai toutefois d'abord vous demander de nous communiquer certains faits, puis je vous parlerai de certaines enquêtes que j'ai menées. Premièrement, lorsque vous obtenez du gouverneur général un mandat pour régler certaines dépenses, le montant est-il précisé dans le mandat?

[Text]

Mr. de Cotret: Absolutely, and it is normally specified by department. Therefore it is not a global amount that can be shifted from one department to another. It is specified department by department.

Senator Frith: But when you exercise that warrant, according to the act that warrant is an authority just like an appropriation. In other words, it is an authority to take money out of the Consolidated Revenue Fund.

Mr. de Cotret: Right.

Senator Frith: In that traditional sense, Parliament is over here; the Consolidated Revenue Fund is over there; the government wants to govern and therefore needs to take money out of the Consolidated Revenue Fund. It either goes to Parliament and says: "Please authorize us to take some money out of the Consolidated Revenue Fund." But in special circumstances, you use these warrants for the same purpose. Therefore a warrant is just as much an authority to take money out of the fund as is an appropriation?

Mr. de Cotret: Yes, that is right.

Senator Frith: In fact, it is an appropriation; it says it is an appropriation.

Mr. de Cotret: Right.

Senator Frith: Therefore, with that warrant, you then have the authority to take money out of the Consolidated Revenue Fund. You then take the money out and distribute it amongst the appropriate departments—in any event, you take it out of the Consolidated Revenue Fund.

Mr. de Cotret: We take it out, yes.

Senator Frith: At that point, once you have taken the money out of the Consolidated Revenue Fund, you are writing cheques against that money which you removed from the Consolidated Revenue Fund.

Mr. de Cotret: Technically, we are writing cheques against—

Senator Frith: You are not writing cheques on the Governor General's bank account.

Mr. de Cotret: No, on the Consolidated Revenue Fund. We do not take the money out of the fund and put it somewhere else and then write the cheques. In fact, we have authority to write cheques up to a certain amount against the Consolidated Revenue Fund.

Senator Frith: Yes, for the amount of the warrant?

Mr. de Cotret: Yes, up to that amount.

Senator Frith: Yes, as I say, up to that amount. In fact, you took out \$6 billion. When was that?

Mr. de Cotret: On April 1.

Senator Frith: That is a month and a half ago?

Mr. de Cotret: That is right.

Senator Frith: Can you tell me, has that money all been spent?

[Traduction]

M. de Cotret: Absolument, et celui-ci est normalement précisé par le ministère. Il ne s'agit donc pas d'un montant global dont certaines sommes peuvent être virées d'un ministère à l'autre. Il s'agit de montants précis attribués par ministère.

Le sénateur Frith: Mais selon la loi, lorsque vous exercez ce genre de mandat, n'est-il pas établi qu'il constitue une autorisation de dépenser au même titre qu'un crédit. Autrement dit, c'est une autorisation de tirer des fonds du Revenu consolidé.

M. de Cotret: Exactement.

Le sénateur Frith: Selon la tradition, il y a d'une part le Parlement et d'autre part, le Trésor. Le gouvernement veut gouverner et, pour ce faire, il doit tirer des fonds du Trésor. Il s'adresse alors au Parlement, le priant de l'autoriser à puiser certaines sommes. Mais dans des circonstances spéciales, il se sert plutôt du mécanisme des mandats spéciaux. Par conséquent, le mandat spécial est, en somme, une autorisation de puiser des fonds du Trésor, tout comme l'est un crédit.

M. de Cotret: Vous avez raison.

Le sénateur Frith: En fait, il s'agit d'un crédit, rien d'autre.

M. de Cotret: Exactement.

Le sénateur Frith: Par conséquent, avec ce mandat, vous pouvez tirer des fonds sur le Trésor. Il ne vous reste alors qu'à les distribuer aux ministères qui en ont besoin. Quoi qu'il en soit, vous puisez ces fonds du Trésor.

M. de Cotret: En effet.

Le sénateur Frith: A ce stade, une fois que vous avez puisé ces fonds, vous n'avez qu'à tirer des chèques sur les sommes que vous avez retirées du Trésor.

M. de Cotret: Techniquement, nous tirons effectivement des chèques sur . . .

Le sénateur Frith: Vous ne tirez pas de chèques sur les compte en banque du gouverneur général.

M. de Cotret: Non, sur le Trésor. Nous ne puisons pas des fonds que nous plaçons quelque part pour ensuite tirer des chèques. En réalité, nous sommes autorisés à tirer des chèques, jusqu'à concurrence d'un certain montant, sur le Trésor.

Le sénateur Frith: Oui, mais pour le montant prévu dans le mandat spécial, n'est-ce pas?

M. de Cotret: Oui, jusqu'à concurrence de ce montant.

Le sénateur Frith: Oui, comme je le disais, jusqu'à concurrence de ce montant. En fait, vous avez puisé 6 milliards de dollars. Quand était-ce déjà?

M. de Cotret: Le 1^{er} avril.

Le sénateur Frith: C'est-à-dire il y a un mois et demi?

M. de Cotret: C'est cela.

Le sénateur Frith: Pourriez-vous me dire si ces sommes ont toutes été dépensées?

[Text]

Mr. de Cotret: The warrant is an authority to spend up to that amount. There is no way I am able to say at the moment whether it has all been spent. I would suggest, first of all, that we have not spent any more than that amount; secondly, it is likely that some departments may have some unexpended funds still left under the warrant.

Senator Frith: So, as far as you are able to tell us today—and it seems to me to be important in terms of some concerns that have been expressed—you do not know whether or not all of that money has been spent?

Mr. de Cotret: No we do not, but I would assume that there is some left.

Senator Frith: You would assume there is some left?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Frith: Then you are not out of money?

Mr. de Cotret: Absolutely, because—

Senator Frith: You mean there is no money in the bank?

Mr. de Cotret: There is money in the bank, but we have to make a very important distinction here between having money available and having authority to spend it. We have money available but we do not have any authority to spend it.

As you know, we must gazette any special warrants and if you refer back to the *Canada Gazette*, it is very clear that the special warrants were issued by the Governor General of Canada for the purposes set forth in the schedule hereto attached, and that schedule clearly states:

... providing for expenditures up to May 15, 1989.

Therefore the spending authority only extends to May 15, 1989, and there is very good reason for that. If we got a 45-day warrant with no time limit attached to it, then presumably we could keep on spending and spending and spending without Parliament having to vote supply. I have mentioned the last warrant because you raised a question about the \$6 billion. However, in each case there was always a date set in the schedule, and that is the spending authority. Whether or not we have money becomes immaterial at that point. The fact is that we do not have authority to spend and so everything must be frozen.

As you can imagine, Mr. Chairman, there are some rather serious consequences to that, and I would like to tell you about them. For example, there are health care programs for veterans. Under those programs, we normally pay very quickly for the costs incurred for drugs and other related costs in that health care program. We must now stop those payments. Another program affected is the adjustment assistance program. It normally costs between \$200,000 and \$250,000 per day to provide assistance to cover the basic needs of refugees until they establish economic self-sufficiency. That, too, has

[Traduction]

M. de Cotret: Le mandat spécial nous autorise à effectuer des dépenses jusqu'à concurrence du montant qui y est mentionné. Il m'est impossible de dire, pour le moment, si ces sommes ont toutes été dépensées. Premièrement, je présume que nous n'avons pas dépensé plus que le montant autorisé; deuxièmement, il est probable que certains ministères n'aient pas encore dépensé tous les fonds qu'ils étaient autorisés en vertu de ces mandats.

Le sénateur Frith: Pour autant que vous soyez en mesure de nous répondre aujourd'hui—et il semble que cela est important, compte tenu des inquiétudes que certains ont exprimées—vous ne savez pas si oui ou non ces sommes ont toutes été dépensées?

M. de Cotret: Non, nous ne le savons pas, mais je présume qu'il reste des fonds.

Le sénateur Frith: Vous présumez qu'il en reste?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Frith: Donc, vous ne manquez pas d'argent?

M. de Cotret: Absolument, car...

Le sénateur Frith: Vous voulez dire qu'il ne reste plus d'argent en banque?

M. de Cotret: Il y a de l'argent, mais il faut établir une distinction très importante entre disposer de fonds et avoir le pouvoir de les dépenser. Nous disposons de fonds mais nous n'avons pas le pouvoir de les dépenser.

Comme vous le savez, tout mandat spécial doit être publié dans la gazette et, si l'on se reporte à la *Gazette du Canada*, il est très clair que les mandats spéciaux ont été établis par le gouverneur général du Canada aux fins énoncées dans l'annexe jointe, qui stipule clairement

... que les crédits sont fournis pour régler les dépenses faites jusqu'au 15 mai 1989.

Par conséquent, l'autorisation de dépenser est accordée seulement jusqu'au 15 mai 1989, et il y a de très bonnes raisons à cela. Si un mandat de 45 jours n'était assorti d'aucun délai, on pourrait en principe continuer à dépenser sans que le Parlement ait à voter des crédits. J'ai fait allusion au dernier mandat parce que vous avez soulevé une question au sujet du montant de 6 milliards de dollars. Toutefois, dans chaque cas, l'annexe renfermait toujours une date d'expiration de la période pour laquelle l'autorisation de dépenser était accordée. La question n'est pas de savoir si nous disposons des fonds nécessaires. Le problème est plutôt lié au fait que nous n'avons pas le pouvoir de dépenser, de sorte que tout le processus doit être arrêté.

Comme vous pouvez l'imaginer, monsieur le président, cette situation entraîne des conséquences plutôt graves, sur lesquelles je voudrais m'arrêter. Par exemple, il y a les programmes de santé pour les anciens combattants. En vertu de ces programmes, nous payons très rapidement les coûts des médicaments et d'autres coûts connexes. Or, nous devons maintenant interrompre ces paiements. Un autre programme touché est le Programme d'aide à l'adaptation. Il en coûte normalement entre 200 000\$ et 250 000\$ par jour pour aider les réfugiés à subvenir à leurs besoins fondamentaux avant qu'ils ne soient en

[Text]

been stopped. Another program affected is training expenses under the Canadian Job Strategy program. Under that program, we spend \$5 million per day, and that, too, must be stopped. We normally pay \$2 million per week for emergency assistance to Indians. That also must be stopped.

Other programs affected are drought assistance to agriculture and the Japanese-Canadian redress program. Those programs have to be stopped. Then we get into pay. We have the RCMP. We have CSIS with over 17,000 employees and their pay cheque, in the amount of \$30 million, is due tomorrow, but it has to be stopped. Then there are the veterans' pensions and allowances. They amount to \$90 to \$100 million and must be in the mail by May 24. They have to be stopped. Then there is the public service in general for the next pay day. Those are all obligations that because of the lack of spending authority cannot be met.

Senator Frith: Do you have legal opinion that also says that even though you have the money or can find the money that exists, because you took the money out within the period authorized by the warrant, you still cannot spend it?

Mr. de Cotret: I do. I asked for that legal opinion before issuing a letter, or, to put it even stronger, issuing a directive to the Secretary of the Treasury Board advising him to advise all deputy ministers, heads of agencies and presidents of crown corporations that we do not have spending authority as of 12.01 a.m. May 16.

Senator Frith: What were the dates of the warrants taken out previously?

Mr. de Cotret: The first warrant was issued January 19, 1989 for the sum of \$80.9 million.

Senator Frith: Was it issued on that date or did the authority go to that date?

Mr. de Cotret: It was issued on that date.

Senator Frith: And the authority went to what date?

Mr. de Cotret: That was a 30-day warrant. The second warrant was issued on February 16, 1989, again a 30-day warrant. By the way, the first warrant included nine out of the 29 departments. The second warrant included 20 out of 29 departments and was for the amount of \$507.4 million. The third warrant was issued March 23 for the remainder of the fiscal year, for seven or eight days, for the amount of \$890.9 million and for 27 of the 29 ministries. The total amount of the warrants for the fiscal year 1988-1989 was \$1.4792 billion. If you take the 1988-89 special warrants as a percentage of Main Estimates—

Senator Frith: What were the dates of the warrants?

[Traduction]

mesure d'assurer leur autosuffisance économique. Or, ces sommes ne peuvent plus être versées elles non plus. Un autre programme qui se trouve dans la même situation est celui des Paiements au titre de la planification de l'emploi, auquel nous consacrons 5 millions de dollars par jour. De même, nous versons en moyenne 2 millions de dollars par semaine à titre de secours d'urgence aux Indiens, aide qui doit aussi cesser d'être accordée.

L'aide aux agriculteurs par suite de sécheresse et le financement du Secrétariat du redressement pour les Canadiens japonais sont d'autres programmes qui doivent être interrompus. Vient ensuite la question des traitements. Nous avons le cas de la GRC et celui des 17 000 employés du SCRS dont les chèques de paye, qui totalisent 30 millions de dollars, devraient leur être remis demain mais sont bloqués eux aussi. Il y a ensuite les pensions et les allocations versées aux anciens combattants. Ces chèques totalisent entre 90 et 100 millions de dollars et doivent être mis à la poste au plus tard le 24 mai. Or, il faudra arrêter le processus dans leur cas aussi. Vient ensuite la prochaine journée de paye de la fonction publique en général. Ce sont là autant d'obligations dont on ne peut s'acquitter en l'absence d'une autorisation de dépenser.

Le sénateur Frith: Avez-vous un avis juridique portant que même si vous disposez des fonds nécessaires ou que vous pouvez trouver ces fonds, vous ne pouvez les dépenser même si vous avez utilisé des sommes pendant la période autorisée en vertu du mandat?

Mr. de Cotret: Oui. J'ai demandé cet avis avant d'envoyer une lettre ou, plus précisément, d'émettre une directive au Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'aviser d'informer tous les sous-ministres, chefs d'organismes et présidents de sociétés d'État que nous n'aurions plus d'autorisation de dépenser à compter de 12 h 01 a.m., le 16 mai.

Le sénateur Frith: Quelles étaient les dates des mandats établis antérieurement?

Mr. de Cotret: Le premier mandat a été établi le 19 janvier 1989 et visait une somme de 80,9 millions de dollars.

Le sénateur Frith: Le mandat a-t-il été établi à cette date, ou est-ce l'autorisation de dépenser qui a pris fin à cette date?

Mr. de Cotret: Le mandat a été établi à cette date.

Le sénateur Frith: Et à quelle date l'autorisation de dépenser a-t-elle expiré?

Mr. de Cotret: Il s'agissait d'un mandat de 30 jours. Le deuxième mandat a été établi le 16 février 1989; il s'agissait encore d'un mandat de 30 jours. Soit dit en passant, le premier mandat incluait neuf des 29 ministères, tandis que le deuxième mandat en incluait 20 et visait une somme de 507,4 millions de dollars. Le troisième mandat a été établi le 23 mars pour le reste de l'exercice, soit sept ou huit jours, et visait un montant de 890,9 millions de dollars et 27 des 29 ministères. Le montant total des mandats pour l'exercice 1988-1989 s'élève à 1,4792 milliard de dollars. Si vous prenez les montants des mandats spéciaux établis en 1988-1989 comme un pourcentage du Budget des dépenses principal—

Le sénateur Frith: Quelles étaient les dates des mandats?

[Text]

Mr. de Cotret: The next one for the fiscal year 1989-90 was issued on April 1 and that was a 45-day warrant which expired on midnight, May 15.

Senator Frith: I take it that you did not sense any emergency in these other situations because you caught up on the overlap from your previous warrants?

Mr. de Cotret: I am not sure that I understand, but in each case departments had to attest that there was an urgency.

Senator Frith: I am not talking about that point. The authority to take money out of the Consolidated Revenue Fund for the January-19 warrant expired in 30 days.

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Frith: Then you went from February 16 for 30 days?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Frith: And from March 23 for seven or eight days or whatever the time was in between?

Mr. de Cotret: That's right.

Senator Frith: What was the amount of the first warrant?

Mr. de Cotret: \$80.9 million.

Senator Frith: So if you had spent, say, \$5 million of that amount and were left with the remainder, are you saying that you could still not have paid a nickel out to anyone?

Mr. de Cotret: That's correct.

Senator Frith: So since midnight of May 15, you have not paid out a nickel to anyone?

Mr. de Cotret: Let's be precise here. We have authority to pay statutory payments. I am referring here to old age pensions and things of that nature.

Senator Frith: I understand that, but could you make payments on discretionary items?

Mr. de Cotret: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator's salaries?

Mr. de Cotret: They are statutory, I believe?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): As are minister's salaries, I believe.

Mr. de Cotret: I believe so, too.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I am puzzled by something the witness said a minute ago in response to a question by Senator Frith. Having been a deputy minister, both federally and provincially, I had thought I understood the warrant process. As I understand what you said a minute ago, you have a legal opinion that says that as of midnight last Monday you were not allowed to spend money under the Governor General's warrant, despite the fact there was money left over?

[Traduction]

M. de Cotret: Le mandat suivant pour l'exercice 1989-1990 a été établi le 1^{er} avril; il s'agissait d'un mandat de 45 jours qui a expiré à minuit le 15 mai.

Le sénateur Frith: Je présume que vous n'avez pas conclu à une situation d'urgence dans les autres cas parce que vous avez fait le pont avec les mandats antérieurs?

M. de Cotret: Je ne suis pas certain de bien comprendre, mais dans chaque cas les ministères ont dû confirmer le caractère urgent de la situation.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas de cela que je parle. L'autorisation de dépenser des sommes tirées du Trésor était renfermée dans le mandat du 19 janvier qui a expiré 30 jours plus tard.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Frith: Ensuite vous avez obtenu un mandat le 16 février pour une autre période de 30 jours?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Frith: puis un autre le 23 mars pour une période de sept ou huit jours, soit la durée nécessaire?

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Frith: Quel était le montant visé par le premier mandat?

M. de Cotret: 80,9 millions de dollars.

Le sénateur Frith: Êtes-vous en train de nous dire que si, par exemple, vous n'aviez dépensé que 5 millions de dollars sur ce montant, vous n'auriez toujours pas pu verser un cent de plus à qui que ce soit?

M. de Cotret: C'est exact.

Le sénateur Frith: Ainsi, depuis le 15 mai à minuit, vous n'avez pas versé un cent à qui que ce soit?

M. de Cotret: J'aimerais apporter une précision ici. Nous avons le pouvoir de faire des dépenses législatives. Je veux parler ici des pensions de vieillesse et autres bénéfices de cette nature.

Le sénateur Frith: Je comprends cela, mais pourriez-vous faire des paiements à l'égard de dépenses discrétionnaires?

M. de Cotret: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les traitements des sénateurs?

M. de Cotret: Sauf erreur, il s'agit de dépenses législatives.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Comme le sont les traitements des ministres, je pense.

M. de Cotret: Je pense que c'est le cas aussi.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je suis quelque peu perplexe par une déclaration faite par le témoin en réponse à une question du sénateur Frith. Après avoir été sous-ministre, tant au niveau fédéral que provincial, je pensais bien comprendre le mécanisme d'application des mandats. Or, selon ce que vous venez de dire, vous avez obtenu un avis juridique portant que depuis minuit lundi dernier, vous n'êtes plus autorisé à dépenser des sommes en vertu du mandat du gouverneur général, en dépit du fait qu'il reste de l'argent?

[Text]

Mr. de Cotret: To the extent that there is—

Senator Kirby: I understand that, but the point is—

Mr. de Cotret: Legally, I am told, given that the warrant is signed with a specific date attached to it, it would be illegal for me to authorize payouts.

Senator Kirby: And that is what prompted you to direct the secretary to write the letter which Senator Murray tabled in the Senate yesterday. Am I correct?

Mr. de Cotret: Yes.

Senator Kirby: Is not the wording of Governor General's warrants essentially form? Has not the same wording for Governor General's warrants been used for years and years?

Mr. de Cotret: In my experience it has always been the same wording.

Senator Kirby: That is my experience as well.

Mr. de Cotret: I cannot attest that it has always been the same, but to the best of my knowledge it has always been the same.

Senator Kirby: Do you know whether Treasury Board has ever sent out in the past a letter like the one that the secretary signed on May 15?

Mr. de Cotret: Not to my knowledge.

Senator Kirby: Why would you have never sent out such a letter?

Mr. de Cotret: Because supply was voted.

Senator Frith: No.

Senator Flynn: Oh, yes.

Senator Kirby: So such a letter has never been sent out?

Mr. de Cotret: Not to my knowledge. I have never done it, anyway.

Senator Kirby: May I ask the same question of your officials?

Mr. Gérard Veilleux, Secretary of the Treasury Board: Not to my knowledge.

Senator Kirby: So that letter was not a form letter as it was a unique situation. Was it unique because the situation had never arisen before or is there some other reason?

Mr. de Cotret: I believe, if you will look back at least into the history of the last 30 or 40 years, you will see that warrants were issued as we have done. We issued the second warrant in February before the first one ran out. We issued the next warrant in March before the second one ran out. So there has always been legal authority to pay. The house is sitting now, and normally we would vote supply or interim supply. I think that this is probably one of the first times that we have not done so. Some governments have used warrants quite extensively during short periods, but one warrant always overlaps the other so that there is always authority to spend.

[Traduction]

M. de Cotret: Dans la mesure où il y a—

Le sénateur Kirby: Je comprends cela, mais il reste que—

M. de Cotret: Du point de vue légal, on me dit qu'étant donné que le mandat comporte un délai précis, il serait illégal de ma part d'autoriser des paiements.

Le sénateur Kirby: Et c'est ce qui vous a incité à demander au secrétaire d'écrire la lettre que le sénateur Murray a déposée au Sénat hier. Est-ce exact?

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Kirby: Le libellé des mandats du gouverneur général n'est-il pas essentiellement une question de forme? Ce libellé n'est-il pas le même depuis des années?

M. de Cotret: Pour autant que je sache, il a toujours été le même.

Le sénateur Kirby: Je pense que c'est le cas aussi.

M. de Cotret: Je ne peux garantir qu'il a toujours été le même, mais pour autant que je sache, c'est le cas.

Le sénateur Kirby: Savez-vous si le Conseil du Trésor a déjà envoyé, dans le passé, une lettre telle que celle qui a été signée par le secrétaire le 15 mai?

M. de Cotret: A ma connaissance non.

Le sénateur Kirby: Pourquoi n'avez-vous jamais envoyé une lettre semblable?

M. de Cotret: Parce que les crédits avaient été votés.

Le sénateur Frith: Non.

Le sénateur Flynn: Oh oui.

Le sénateur Kirby: Ainsi, une telle lettre n'avait jamais été envoyée auparavant?

M. de Cotret: Pas que je sache. En tout cas je n'en ai jamais envoyé.

Le sénateur Kirby: Puis-je poser la même question à vos fonctionnaires?

M. Gérard Veilleux, secrétaire du Conseil du Trésor: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Kirby: Il ne s'agissait donc pas d'une lettre type mais d'un cas particulier. Était-ce particulier parce que la situation ne s'était jamais présentée auparavant ou pour une quelconque autre raison?

M. de Cotret: Si vous vous reportez aux 30 à 40 dernières années, vous allez constater que ce n'est pas la première fois qu'on a recours à ces mandats. Nous avons émis un deuxième mandat en février, avant l'épuisement du premier, et nous avons fait de même en mars, avant l'épuisement du deuxième. Nous avons donc toujours eu légalement le pouvoir d'effectuer des paiements. La Chambre ayant repris ses travaux, nous pourrions normalement voter des crédits ou des crédits provisoires. A ma connaissance, c'est sans doute l'une des premières fois où nous ne l'avons pas fait. Certains gouvernements ont eu abondamment recours aux mandats pendant de courtes périodes, mais les mandats doivent toujours se chevaucher de façon

[Text]

Senator Kirby: So you are saying that when Parliament was sitting, interim supply was always voted before the end of the warrant period.

Mr. de Cotret: That is right. That has been the case, to the best of my knowledge.

Senator Kirby: I understand that, and I see that your officials are nodding, so I assume that you are right.

Has Treasury Board ever had a policy—I am using the Treasury Board as opposed to the Justice Department because, unlike you, sir, I am not a lawyer and I do not want to get off on legal opinions—that said that warrant money could not be spent after some deadline, in this case May 15? Has that been Treasury Board policy, or did you have to go looking for a new legal opinion in this case? I am trying to understand just how novel is this situation.

Mr. de Cotret: I believe it is quite novel. We sought legal opinion for the same reasons you are raising and wondering, “Well, if there is any money left over, can we continue spending beyond May 15?” The opinion was very clear and was not ambiguous in any way. It said, “No. You sought these funds, as *Gazetted*, providing for expenditures up to May 15, and that’s it.”

Senator Kirby: Let me tell you why I am puzzled. I agree that the warrant is usually a form letter. I also agree that traditionally a special warrant has been issued for the period April 1 to May 15 and, if you look at past years, you will find that to be the case. However, I find that in 1980 Royal Assent had not been given to interim supply by midnight, May 15. My question to you, essentially, is: Why is it that you issued a letter effectively saying that things could not be paid as of midnight May 15, 1989 when a similar letter was not issued in 1980 when, it would appear to me, the circumstances were exactly the same?

Mr. de Cotret: I certainly would not like to suggest a legal opinion here, so far as the actions of the government of the day in 1980 are concerned, but I would like to assure honourable colleagues here that I wanted to be certain that we were acting well within the law and that is the reason I obtained a legal opinion.

The opinion I received was that it would be illegal for me to continue to authorize payments under the warrant after midnight on May 15 and I acted accordingly with due respect for Parliament.

Senator Kirby: Take it as a fact that the interim supply bill had not passed by May 15, 1980—a situation with which I have some familiarity. I am interested in why, when faced with a similar situation in the past, the government did not stop sending cheques out and, when faced with this case, the government did stop sending cheques out. I find that odd with two

[Traduction]

que le gouvernement conserve toujours son pouvoir de dépenser.

Le sénateur Kirby: Si je comprend bien, vous dites que lorsque le Parlement siège, les crédits provisoires sont toujours votés avant l'expiration du mandat.

M. de Cotret: C'est exact. A ma connaissance, c'est la façon de procéder habituelle.

Le sénateur Kirby: Je vois que vos représentants opinent, donc je présume que vous avez raison.

Le Conseil du Trésor n'a-t-il jamais eu de politique—si je choisis le Conseil du Trésor de préférence au ministère de la Justice, c'est que contrairement à vous, je ne suis pas avocat et je ne veux pas m'embourber dans des avis juridiques—en vertu de laquelle l'argent des mandats ne peut pas être dépensé après une certaine date, qui serait, dans ce cas-ci, le 15 mai? Est-ce bien là la politique du Conseil du Trésor ou devez-vous obtenir un nouvel avis juridique avant de me répondre? J'essaie de voir jusqu'à quel point la situation est différente dans ce cas-ci.

M. de Cotret: A mon avis, elle l'est passablement. Nous avons demandé un avis juridique pour les mêmes raisons que celles que vous soulevez. En l'occurrence, nous voulions savoir si nous pouvions dépenser l'argent restant après le 15 mai. La réponse a été tout à fait claire et sans équivoque. Nous ne pouvions le faire, parce que, selon la *Gazette*, nous avions demandé ces fonds pour couvrir nos dépenses jusqu'au 15 mai et pas au-delà.

Le sénateur Kirby: Je vais vous dire pourquoi je suis perplexe. Bien sûr qu'en règle générale le mandat est une lettre type. Je conviens également qu'il est de tradition de délivrer un mandat spécial pour la période allant du 1er avril au 15 mai, et vous pouvez constater que tel a été le cas par le passé. Cependant, je constate qu'en 1980, le 15 mai à minuit, la sanction royale n'avait pas encore été donnée à la loi de crédits provisoires. Voici donc à quoi se résume ma question: Pourquoi affirmez-vous dans votre lettre qu'aucun paiement ne pourrait plus être effectué à compter de minuit, le 15 mai 1989, alors qu'il n'y avait pas eu de lettre semblable en 1980, alors que les circonstances étaient précisément les mêmes, du moins à ce qu'il me semble?

M. de Cotret: Je ne voudrais certainement pas avancer d'opinion juridique en ce qui concerne une mesure prise en 1980, mais je tiens à assurer les honorables sénateurs que j'ai tenu à être certain que nous agissions dans le cadre de la loi et que c'est la raison pour laquelle j'ai demandé une opinion juridique.

On m'a prévenu que j'agiserais illégalement si j'autorisais de faire des paiements en vertu du mandat, après minuit le 15 mai, et j'ai agi en conséquence en toute déférence pour le Parlement.

Le sénateur Kirby: Croyez-moi sur parole lorsque je vous dis que le 15 mai 1980, le projet de loi proposant les crédits provisoires n'avait pas encore été adopté, une situation à laquelle je suis habitué. Ce que je voudrais savoir, c'est pourquoi, par le passé, en pareille situation, le gouvernement continuait de dépenser, alors que dans ce cas-ci, il a cessé de le faire le 15 mai. Je trouve cela d'autant plus curieux que dans les deux cas,

[Text]

situations which are absolutely identical; even the form letters and the process were the same.

Senator Flynn: Wait a minute.

Senator Frith: Senator Kirby must be getting somewhere now that Senator Flynn is interested.

Senator Flynn: Wait a minute.

Senator Frith: We will wait.

Senator Flynn: If you shut up we will see. I am trying to find out what the situation was in 1980. In 1980, if I remember, Mr. Trudeau had come back in February. Was Senator MacEachen the Minister of Finance at that time? I want to know exactly what happened in 1980. Was Parliament in session?

Mr. de Cotret: For the record, Royal Assent in 1980 was given on May 16. The first question is: Did the government of the day ask for a legal opinion? I do not know. The second question is: If they did ask for a legal opinion, were any payments made between midnight on May 15 and Royal Assent on May 16? I do not know the answer to that either. You have to go back to the records of the day to find out.

Senator Kirby: Except that I would point out, to take your example, that even had Royal Assent been given yesterday, your letter, in fact, would have gone out on Monday. My point is that it does appear that Treasury Board changed its practice with respect to the circumstances in this particular case. It seems to me that history would make that clear.

Mr. de Cotret: I would do the same thing over again, because I firmly believe in the rights of Parliament, and when I get a legal opinion telling me that I would be overstepping my own rights, duties and responsibilities by not doing what I did on Monday, May 15, I will always follow that legal advice and respect Parliament.

Senator Frith: You certainly respected Parliament as of May 15. We notice that.

Senator Kirby: I gather from the looks on officials' faces that Treasury Board had not had such a legal opinion. So, in spite of the similarity in circumstances, you decided that you would cease payments on May 15 when, in fact, that has not happened in the past. I simply think one ought to be clear that the deadline, historically, has not been viewed nearly as rigidly as you have viewed it and operated under it at this time.

Mr. de Cotret: Again, Mr. Chairman, I will only state that I acted according to the legal advice I received.

Senator Kirby: We are just going in circles, so I will pass.

Senator Cools: Mr. Minister, you have outlined to us in the last little while what I think is quite an excellent account of the needs that you have. You have told us that the RCMP will not be paid and you have told us basically the contingency measures that you have taken. I have a question which could be considered to be either a managerial question or perhaps a humanitarian question. Why has this government chosen such

[Traduction]

la situation est absolument identique; même les lettres et la procédure sont les mêmes.

Le sénateur Flynn: Un instant.

Le sénateur Frith: Le sénateur Kirby vient de mettre le doigt sur un point sensible pour le sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Un instant.

Le sénateur Frith: Nous attendons.

Le sénateur Flynn: Taisez-vous un peu et vous allez comprendre tout de suite. J'essaie de savoir quelle était la situation en 1980. Cette année-là, si ma mémoire est fidèle, M. Trudeau a repris le pouvoir en février. A ce moment-là, le sénateur MacEachen était-il ministre des Finances? Que s'est-il passé exactement en 1980. Le Parlement siégeait-il?

M. de Cotret: En 1980, la sanction royale a été officiellement donnée le 16 mai. Premièrement, il faut savoir si le gouvernement de l'époque a demandé un avis juridique. Je n'en sais rien. Ensuite, nous devons savoir si, dans l'affirmative, il a dépensé des deniers publics entre minuit, le 15 mai, et l'obtention de la sanction royale, le lendemain 16 mai. Je l'ignore également. La seule façon de le savoir est de consulter les débats de ce jour-là.

Le sénateur Kirby: Permettez-moi de préciser que—pour reprendre votre exemple—même si le projet de loi avait reçu la sanction royale hier, vous auriez quand même envoyé votre lettre lundi. Ce que j'essaie de faire ressortir, c'est que le Conseil du Trésor semble avoir modifié sa façon de procéder dans ce cas-ci, eu égard aux circonstances. Je crois qu'un regard en arrière me donnerait raison.

M. de Cotret: Si c'était à refaire, j'agis de la même façon, parce que je crois aux droits du Parlement et que si un avis juridique me disait que je violerais mes propres droits et manquerais à mes devoirs et obligations en ne faisant pas ce que j'ai fait le 15 mai, je m'inclinerais par respect pour le Parlement.

Le sénateur Frith: Vous avez sûrement respecté le Parlement le 15 mai. Nous le savons.

Le sénateur Kirby: Je crois comprendre, à voir la tête de ses représentants, que le Conseil du Trésor n'a pas reçu le même avis juridique. En dépit de la similitude des circonstances, vous avez décidé que les paiements prendraient fin le 15 mai quand, en fait, on n'a jamais agi ainsi avant. J'estime simplement qu'il faut bien préciser que l'échéance n'a jamais auparavant été jugée avec autant de rigidité que vous l'avez fait et tout fonctionnait bien.

M. de Cotret: Encore une fois, monsieur le président, je vous dirai que j'ai agi conformément à l'avis juridique que j'ai reçu.

Le sénateur Kirby: Je m'arrêterai là puisque nous ne faisons que tourner en rond.

Le sénateur Cools: Monsieur le ministre, vous venez de nous exposer, de façon excellente à mon avis, l'état de vos besoins. Vous nous avez dit que la GRC ne sera pas payée et vous nous avez expliqué essentiellement les mesures d'urgence que vous avez prises. J'aimerais vous poser une question qu'on pourrait qualifier d'ordre administratif ou humanitaire. Pourquoi le gouvernement a-t-il choisi une mesure aussi cruelle? Pourquoi

[Text]

a cruel course to follow? Why has this government chosen to expose its employees this way and to create a sense of crisis among veterans in this country?

It seems to me that this government knew very well what the situation was and had many choices before it, one being to recall Parliament in January. I just wonder why you have chosen such a ruthless and cruel course of action.

Mr. de Cotret: I do not think we have chosen a ruthless and cruel course of action. There was agreement in the House that, as soon as the Estimates were tabled, within a week they would be voted, interim supply would be voted, and there was no problem at that point—and it was voted by the House.

Senator Cools: Let me ask you another question. At some point between December and January, the government chose not to call Parliament back but, rather, to adjourn Parliament. Could you tell me the exact date when your government chose to use Governor General's special warrants rather than to recall Parliament?

Mr. de Cotret: I would be happy to find out for you. I do not have it off the cuff. It was announced on that date that, instead of reconvening on March 6, we would reconvene after Easter. The date is public knowledge, but I just do not happen to have it. However, even before that decision, we had already issued the warrants for January 19 and February 16. Those were issued before March 6.

Senator Cools: Earlier today you cited the business of the Minister of Justice's opinions. I have a quotation that I would like you to comment on, if you could. It was made by a very famous Canadian parliamentarian, Mr. Davie Fulton.

The Chairman: Could you give us the reference for the record?

Senator Cools: It is from 1949. For the record, Mr. Davie Fulton later was a Minister of Justice. I say that because, all of a sudden, the opinions of Ministers of Justice are very critical. He said:

If contracts can be financed and deliveries obtained merely by descending on the consolidated revenue fund without the specific authority of this house, then certainly such operations could be continued, as long as there was money in the fund, without coming to parliament.

Then Mr. Fulton continued:

This is one more stage in the progressive loss by this house of its control over the expenditures made by the executive.

Mr. de Cotret: I would like to see the full text before I make any comment on that.

Senator Flynn: The situation has changed.

Senator Cools: I was wondering if you could concur with that.

[Traduction]

le gouvernement a-t-il choisi de placer ses employés dans une situation aussi précaire et de créer un état de crise chez les anciens combattants du pays?

Il me semble que le gouvernement connaissait très bien la situation et qu'il disposait de nombreux choix, dont celui de rappeler le Parlement en janvier. Je me demande simplement pourquoi vous avez choisi une mesure aussi dure et cruelle.

M. de Cotret: Selon moi, elle n'est pas dure et cruelle. Il a été convenu à la Chambre que, dès que le Budget serait déposé, dans la semaine suivant son adoption, des crédits provisoires seraient votés; il ne se posait alors aucune difficulté. Et c'est ce que la Chambre a voté.

Le sénateur Cools: Permettez-moi de vous poser une autre question. À un certain moment, entre décembre et janvier, le gouvernement a décidé de ne pas convoquer les Chambres de nouveau, préférant clore la session. Pouvez-vous me dire la date précise à laquelle votre gouvernement a opté pour le recours aux mandats spéciaux du gouverneur général au lieu de rappeler le Parlement?

M. de Cotret: Je me ferai un plaisir d'obtenir ces renseignements pour vous, mais je ne peux vous répondre à brûle-pour-point. Il a été annoncé à cette date que la rentrée parlementaire aurait lieu après Pâques au lieu du 6 mars. La date est bien connue; c'est seulement que je ne l'ai pas. Avant même de prendre cette décision, cependant, nous avions déjà émis les mandats au sujet du 19 janvier et du 16 février. Ces mandats ont été émis avant le 6 mars.

Le sénateur Cools: Plus tôt dans la journée, vous avez parlé d'opinions émanant du ministre de la Justice. Il y a une citation que j'aimerais vous entendre commenter, si vous en aviez l'obligeance. Elle est d'un célèbre parlementaire canadien, monsieur Davie Fulton.

Le président: Pourriez-vous nous en donner la référence, pour le compte rendu?

Le sénateur Cools: Elle date de 1949. Notons, pour mémoire, que monsieur Davie Fulton est devenu ministre de la Justice par la suite. J'invoque cet argument parce que, soudainement, l'opinion des ministres de la Justice est d'une importance capitale. Monsieur Fulton a déclaré:

Si, pour financer les marchés et obtenir les approvisionnements, il n'y a qu'à puiser dans le Fonds du revenu consolidé, sans autorisation spécifique provenant de cette Chambre, alors, il serait certainement possible de poursuivre ces opérations tant qu'il resterait de l'argent dans le Fonds, sans en saisir le Parlement.

Et de poursuivre M. Fulton:

C'est un pas de plus dans la perte progressive par cette Chambre du contrôle des dépenses engagées par l'Exécutif.

M. de Cotret: J'aimerais voir le texte complet avant de faire des observations à ce sujet.

Le sénateur Flynn: La situation a changé.

Le sénateur Cools: Je me demandais si vous êtes d'accord avec cela.

[Text]

Senator Flynn: In those days the rules of the house with regard to appropriation were entirely different. I think it would benefit you to read the rules that existed then before putting a question like that.

Senator Olson: Is Senator Flynn in the witness stand?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, he is just filibustering.

Senator Flynn: Filibustering.' I have taken ten seconds. Imagine! Senator Stewart has been nothing but repetitious for days, yet he speaks of filibustering. He has been boring us with the same words for days and weeks.

The Chairman: Have you completed your remarks, Senator Cools?

Senator Cools: I have one final question. Dr. Forsey told us that in the interpretation of any statute it is important to consider the intention of the statute.

We are constantly referring to subsection 30 (5) of the Financial Administration Act. At the risk of Senator Flynn accusing me of being repetitive, I wonder if the minister could tell us whether or not he thinks that when this subsection was enacted it was intended to be used to create a set of circumstances where Parliament could be deemed not to be sitting so that one could turn around and say that Parliament was not sitting.

Mr. de Cotret: The subsection does not talk about deeming Parliament to be not sitting; the subsection says "When Parliament is not sitting."

Senator Cools: It says "Parliament shall be deemed."

Mr. de Cotret: I think the answer I gave to Senator Frith applies. That is a factual observation. Parliament is sitting or it is not sitting. It is not a question of deeming it to be sitting.

Senator Cools: It says "Parliament shall be deemed to be not in session—"

Mr. de Cotret: When it is adjourned. I think that was very clear. I think the intent is clear, and, in our legal review of the process, certainly the intent and history of the act must be taken into consideration.

Senator Cools: It seems to me there is some double-deeming going on. You have created a situation, then deemed it to be deemed. There is definitely double-deeming going on.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. I have Senators Stewart (Antigonish-Guysborough), Simard and MacEachen on my list.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have already asked at least one question. I think Senator Simard should proceed.

Le sénateur Simard: Je n'ai que quelques questions à poser, monsieur le président.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: À cette époque, les règles de la Chambre relatives aux crédits étaient tout à fait différentes. Je crois que vous auriez avantage à lire les règles qui s'appliquaient alors avant de poser ce genre de question.

Le sénateur Olson: Le sénateur Flynn est-il à la barre des témoins?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, il fait simplement de l'obstruction.

Le sénateur Flynn: De l'obstruction! J'ai pris dix secondes. Vous vous imaginez! Le sénateur Stewart ne fait que se répéter depuis des jours et pourtant il parle d'obstruction. Il nous rebat les oreilles avec les mêmes propos depuis des jours et des semaines.

Le président: Avez-vous terminé, sénatrice Cools?

Le sénateur Cools: J'ai une dernière question. M. Forsey nous a dit que lorsque l'on interprète une loi, il est important de tenir compte de son objet.

Nous nous reportons sans cesse au paragraphe 30(5) de la Loi sur la gestion des finances publiques. Au risque que le sénateur Flynn m'accuse de me répéter, je me demande si le Ministre peut nous dire s'il croit que l'on avait voulu par ce paragraphe créer une série de circonstances où le Parlement pourrait être réputé ne pas être en session de sorte qu'il soit possible de dire que le Parlement ne siégeait pas.

M. de Cotret: Le paragraphe ne dit pas lorsque «le Parlement est réputé ne pas être en session»; il dit lorsque «le Parlement n'est pas en session».

Le sénateur Cools: Il dit «Le Parlement est réputé ne pas être en session.»

M. de Cotret: Je répète la réponse que j'ai déjà faite au sénateur Frith. Il s'agit d'une constatation de fait. Le Parlement est en session ou il ne l'est pas. Ce n'est pas une question de jugement.

Le sénateur Cools: Le paragraphe dit «le Parlement est réputé ne pas être en session . . .»

M. de Cotret: Lorsqu'il est en ajournement. Je crois que cela est très clair. Je crois que l'intention est claire et, lors de notre examen juridique du processus, l'intention et l'histoire de la loi doivent certainement être prises en considération.

Le sénateur Cools: Vous semblez interpréter les choses selon ce qui vous convient. Vous avez créé une situation pour ensuite dire qu'elle est réputée être ce qu'il faut pour les besoins de la cause. Il s'agit de toute évidence d'une interprétation en deux temps.

Le président: Merci, sénatrice Cools. Les sénateurs Stewart (Antigonish-Guysborough), Simard et MacEachen ont demandé la parole.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai déjà posé au moins une question. Je pense que c'est le tour du sénateur Simard.

Senator Simard: I have only a few questions, Mr. Chairman.

[Text]

Monsieur de Cotret, étant le ministre responsable sur lequel le gouvernement repose pour s'assurer qu'il a en tout temps les argents nécessaires et l'autorité pour les dépenser, sans doute, vous avez eu l'occasion d'informer les leaders à la Chambre des communes vers le 20 décembre dernier que vous n'aviez pas les crédits nécessaires à ce moment-là.

Sans nous révéler la teneur de votre conversation, est-ce que vous aviez été rassuré de part et d'autre par les leaders des partis politiques à la Chambre des communes, mois de réflexion et de repos, après une année et demie très chargée de travail?

Est-ce que vous aviez l'assurance compte tenu des précédents, que même si cette entente n'avait pas été obtenue vous pourriez aller puiser au puits dans les mois suivants.

L'honorable M. de Cotret: Je ne peux pas répondre à cette question parce que je n'étais pas président du Conseil du Trésor à ce moment-là. Je n'en avais pas la responsabilité. Alors, évidemment, je n'ai pas parlé au gouvernement de ces choses. J'ai été nommé président du Conseil du Trésor par la suite.

Au mois de décembre dernier je n'avais pas cette responsabilité et donc je ne peux pas vous donner de réponse.

Le sénateur Simard: Vous n'avez pas obtenu de tierces personnes l'assurance que cela avait été fait?

L'honorable M. de Cotret: Non, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Il est généralement reconnu que les trois partis politiques s'étaient entendus pour ajourner durant quelques mois et que, ce plan avait été discuté et approuvé exactement afin de ne pas se retrouver dans une situation comme celle d'aujourd'hui.

L'honorable M. de Cotret: On m'a assuré...

Le sénateur Simard: Alors, le gouvernement n'a pas pris personne par surprise, contrairement à ce que le sénateur Cools disait tantôt, le gouvernement n'a pas provoqué et n'a pas demandé cette crise.

Si on a cette crise, c'est la responsabilité de quelques-uns des libéraux qui menacent au cours des prochains jours de priver les gens de leurs chèques.

L'honorable M. de Cotret: On m'a assuré qu'à ce moment-là en décembre dernier, le président du Conseil du Trésor du temps avait insisté auprès du gouvernement pour que le Budget supplémentaire B soit déposé devant la Chambre des communes, chose qui a été faite le 16 décembre.

Ace moment-là, il a été établi clairement qu'il était essentiel que l'on dépose le Budget supplémentaire B comme acte de responsabilité vis-à-vis le Parlement.

Maintenant le Parlement a ajourné le 30 décembre sans avoir adopté le Budget supplémentaire B.

Le sénateur Flynn: Le Budget supplémentaire B avait été déposé en comité.

L'honorable M. de Cotret: Oui, sénateur Flynn.

Le sénateur Simard: J'ai une dernière question, monsieur le président.

Apartir de ce que vous aviez dit lors de votre présence antérieure en comité ici et de ce que vous avez dit à la Cham-

[Traduction]

Mr. de Cotret, as the responsible Minister on whom the government relies to be sure that it at all times has the money it needs, and the authority to spend that money, you no doubt had occasion to inform the House leaders some time around last December 20 that you didn't have the necessary credits at that time.

Without revealing to us the details of your conversation, were you reassured by the House leaders of all Parties that they had agreed to a parliamentary adjournment for several months of reflection and rest after a year and a half of very heavy work?

Were you confident, given the precedents, that even if this agreement had not been reached you could have drawn more funds in the following months?

Hon. Mr. de Cotret: I can't answer that question because I wasn't President of the Treasury Board at that time. It wasn't my responsibility. So obviously I didn't discuss these matters with the government. I was appointed Treasury Board President subsequently.

Last December I didn't have this responsibility and so I can't give you an answer.

Senator Simard: You didn't obtain from third parties an assurance that this had been done?

Hon. Mr. de Cotret: No, Senator.

Senator Simard: It is generally conceded that all three parties agreed to adjourn for a couple of months, and that the plan was discussed and approved precisely so that we wouldn't find ourselves in a situation like this one.

Hon. Mr. de Cotret: I was assured—

Senator Simard: So the government didn't take anyone by surprise, contrary to what Senator Cools said earlier. The government didn't provoke this crisis and didn't ask for it.

If we have a crisis now it's the responsibility of some of the Liberals, who are threatening to deprive people of their cheques in the next few days.

Hon. Mr. de Cotret: I was assured at that time, last December, that the then President of the Treasury Board had insisted that the government table the Supplementary Estimates (B) in the House, which was done on December 16.

At that time it was clearly established that it was essential to table the Supplementary Estimates (B), as a gesture of accountability to Parliament.

Parliament adjourned on December 30 without having passed those Supplementary Estimates.

Senator Flynn: The Supplementary Estimates (B) were referred to Committee.

Hon. Mr. de Cotret: That's right, Senator.

Senator Simard: I have one last question, Mr. Chairman.

Certain Liberal Senators, on the basis of what you said when you were here before and what you said in the House of

[Text]

bre des communes, certains sénateurs libéraux disent que parce que vous avez employé le mot "may" lorsque vous avez dit que certaines personnes pourraient être privées de leurs chèques, vous aviez probablement un doute quant à la légalité ou à la possibilité de pouvoir payer et de puiser à même les 6 milliards de dollars.

Pourquoi est-ce que vous avez employé le mot "may"?

L'honorable M. de Cotret: Je n'avais pas obtenu d'avis et n'étant pas avocat, je voulais avoir l'avis d'un expert avant d'être capable de donner une réponse ferme.

J'ai obtenu une opinion légale très ferme et aussitôt après j'ai pris les décisions nécessaires étant donné mes responsabilités.

Le sénateur Simard: Je vous remercie, monsieur de Cotret.

The Chairman: The minister has to leave soon. I have on my list Senators Stewart (Antigonish-Guysborough), MacEachen and Frith.

Senator Frith: I have one question concerning dates. You gave me the following dates: January 19, a warrant for 30 days; February 16, a warrant for 30 days—

Mr. Veilleux: and March 23.

Senator Frith: I had noted 30 days.

Mr. Veilleux: It is slightly more than 30 days.

Senator Frith: In my notes there was a gap.

Mr. de Cotret: I have mid-February to mid-March in my notes.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: For clarification, honourable senators, the warrant issued on January 19 was for expenditures up to February 17; the warrant issued on February 16 was for expenditures up to March 23; and the warrant issued on March 23 was for expenditures up to March 31, 1989, and that is understood, according to my advice, to include the expenditures legally incurred up to March 31 that we normally pay in the month of April.

Senator Frith: In the dates given to me there was a five or six-day period where there would have been no warrants.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Honourable senators, on quite a different matter: Supplementary Estimates (B) were presented to the House of Commons on December 16. On December 30 the House of Commons adjourned. You then began to use Treasury Board Vote 5, the contingency vote. At a certain point in January you saw that that vote would not be sufficient and had to resort, on January 19, 1989, to the first of the special warrants. Were there any payments that you could have made under the contingency vote, Treasury Board Vote 5, that you could not have made by special warrants?

Mr. Veilleux: I think the answer to that is no, senator.

[Traduction]

Commons, are saying that because you used the word "may" when you said that certain people could be deprived of their cheques, you probably had a doubt as to the legality or as to the possibility of your being able to pay and draw on the \$6 billion.

Why did you use the word "may"?

Hon. Mr. de Cotret: I hadn't obtained a legal opinion and not being a lawyer I wanted to have an expert opinion before I gave a firm answer.

I obtained a very clear legal opinion and immediately thereafter I made the decisions that my responsibilities demanded.

Senator Simard: Thank you, Mr. de Cotret.

Le président: Le Ministre doit partir bientôt. J'ai sur ma liste les sénateurs Stewart (Antigonish-Guysborough), MacEachen et Frith.

Le sénateur Frith: J'ai une question au sujet des dates. Vous m'avez donné les dates suivantes: le 19 janvier, un mandat de 30 jours; le 16 février, un mandat de 30 jours.

M. Veilleux: Le 23 mars.

Le sénateur Frith: J'avais noté 30 jours.

M. Veilleux: Il s'agit d'un peu plus de 30 jours.

Le sénateur Frith: Selon mes notes, il y avait une période non visée par un mandat.

M. de Cotret: J'ai de la mi-février à la mi-mars dans mes notes.

M. Allan Darling, Sous-secrétaire de la Direction des programmes, Conseil du Trésor: Pour clarification, honorables sénateurs, le mandat établi le 19 janvier visait les dépenses jusqu'au 17 février; le mandat établi le 16 février visait les dépenses jusqu'au 23 mars; et le mandat établi le 23 mars visait les dépenses jusqu'au 31 mars 1989. En outre, d'après l'avis que j'ai reçu, les dépenses légalement engagées jusqu'au 31 mars mais normalement payées au mois d'avril étaient aussi englobées.

Le sénateur Frith: Dans les dates que l'on m'a fournies il y avait une période de cinq ou six jours qui n'aurait pas été visée par un mandat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Honorables sénateurs je vais passer à un sujet très différent. Il s'agit du Budget des dépenses supplémentaire (B) qui a été déposé à la Chambre des communes le 16 décembre 1988. Le 30 décembre, la Chambre s'est ajournée. Vous avez alors commencé à vous servir du crédit 5 du Conseil du Trésor, c'est-à-dire le crédit pour éventualités. À un certain moment, en janvier, vous vous êtes rendu compte que ce crédit ne suffirait pas aux besoins et, le 19 janvier 1989, vous avez dû recourir au premier des mandats spéciaux. Y a-t-il des paiements que vous auriez pu faire sous le crédit pour éventualités, Conseil du Trésor, crédit n° 5, que vous n'auriez pu faire en vertu de mandats spéciaux?

M. Veilleux: Je pense que la réponse est non, sénateur.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me reverse it then. Were there any payments that you could have made by special warrants that you could not have made if you had had the money in the contingencies vote? I think the answer is on the record, but I just want to make sure.

Mr. Darling: If I understand the question, warrants can only be drawn upon if there is no other appropriation that can be charged. As long as there is money in the contingency vote, we can charge funds to that vote; therefore, we have no use for warrants until that vote has been exhausted.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is excellent. Thank you, Mr. Chairman.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I have one question in seeking clarification of the answer to Senator Simard. It is true that in the Senate I did refer to the minister's speech in the House of Commons in which he used the word "may". I have no complaint about that, but am I correct that the minister has now stated that he had used the word "may" prior to receiving the legal opinion, and subsequent to the legal opinion, the uncertainty had disappeared?

Mr. de Cotret: That is correct. I made my statement in the House at eleven o'clock, and my secretary provided me with the legal opinion at approximately four o'clock in the afternoon in the lobby of the House. The reason I used the word "may" was that I did not have the legal opinion in my hands at that point.

The Chairman: If there are no further questions, the minister must now be excused.

Mr. de Cotret: Thank you very much.

The Chairman: I would like a motion to report to the Senate—Senator Frith?

Senator Frith: Mr. Chairman, I have a motion to put before the committee. We have a draft of a motion to put before the committee for the report for the committee to deal with in draft form, but we are going to need more time to get it ready for the committee. The objective, of course, is to have the committee report this afternoon. I do not think we will have any difficulty in meeting that time; however, we will need about an hour or an hour and a half to have something for the committee.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think we are going to need more time than that, Mr. Chairman. As Senator Frith says, I think it is quite probable that we can have a report from the committee by this afternoon, but I think Senator Frith is being too ambitious because there will have to be discussion.

The Chairman: Would it be suitable to reconvene around 1:30 with the draft of the report so that we can submit it to the members of the committee?

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'inverse ma question. Y a-t-il des paiements que vous auriez pu faire en vertu de mandats spéciaux que vous n'auriez pas pu faire s'il y avait eu des fonds dans le crédit pour éventualités? Je pense que la réponse figure déjà au compte rendu, mais je veux être sûr.

M. Darling: Si je comprends votre question, on ne peut avoir recours aux mandats que s'il n'y a pas d'autre crédit. Tant qu'il y a de l'argent dans le crédit pour éventualités, nous pouvons l'utiliser; il n'est donc pas nécessaire d'avoir recours aux mandats tant qu'il reste de l'argent dans le crédit pour éventualités.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Excellent. Merci, monsieur le président.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'aimerais poser une question afin d'avoir des éclaircissements à la réponse au sénateur Simard. Il est vrai qu'au Sénat j'ai fait référence au discours qu'a prononcé le ministre à la Chambre des communes, dans lequel il a employé le mot «peut». Je n'y ai pas d'objection, mais est-ce que le ministre ne vient pas de dire qu'il a employé le mot «may» avant de recevoir l'opinion juridique et qu'après avoir reçu cette opinion l'incertitude s'était dissipée?

M. de Cotret: C'est exact. J'ai fait ma déclaration à la Chambre à 11 heures et mon secrétaire m'a donné l'avis juridique vers 16 heures dans les couloirs de la Chambre. La raison pour laquelle j'ai employé le mot «peut» est que je n'avais pas encore reçu l'opinion juridique.

Le président: S'il n'y a plus de questions, le ministre doit quitter dès maintenant.

M. de Cotret: Merci beaucoup.

Le président: Quelqu'un veut-il proposer de faire rapport au Sénat—sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'ai une motion à présenter au Comité. Nous avons une ébauche de motion à soumettre au Comité en vue du rapport au Sénat que le Comité pourrait étudier sous sa forme provisoire, mais nous aurons besoin de plus de temps pour la préparer. Nous voulons bien sûr que le Comité présente son rapport cet après-midi. Je ne crois pas que nous aurons de la difficulté à respecter ce délai, mais nous aurons besoin d'environ une heure ou une heure et demie pour pouvoir préparer une première version pour le Comité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois que nous aurons besoin de plus de temps que cela, monsieur le président. Comme l'a mentionné le sénateur Frith, je pense qu'il est très probable que le rapport du Comité puisse être transmis cet après-midi, mais je crois que le sénateur Frith se montre un peu trop pressé parce qu'il devra y avoir une discussion.

Le président: Ne pourrions-nous pas reprendre nos travaux vers 13 h 30 afin d'étudier la première version du rapport?

[Text]

Senator Roblin: I would like to suggest that we meet before that, Mr. Chairman, because if that report is contentious—and it might well be contentious—I think you should expect some discussion with regard to the terms. Half an hour does not sound like enough time for that to take place. I think an hour is more appropriate. Could we meet at one o'clock?

Senator Frith: We have the authority to meet during the sitting of the Senate. We do not have to conclude our meeting by two o'clock.

Senator Roblin: That is quite true.

Senator Frith: We have undertaken the objective of trying to provide a report to the Senate today, and, if it is ready, we will reconvene earlier; but I do not see any point in reconvening earlier—

Senator Flynn: Why don't you authorize the Chairman to call the committee at whatever time you are ready?

The Chairman: At the call of the Chair whenever the report is ready?

Senator Frith: That is fine.

The Chairman: Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Roblin: I would put my money on Senator Frith to get the job done in time.

The Chairman: Thank you. We will adjourn to the call of the Chair.

The committee adjourned to the call of the Chair.

Upon resuming at 2 p.m.

The Chairman: Honourable senators, as was mentioned when we adjourned, we are meeting this afternoon to study a draft report. I would ask Senator Stewart to read that draft report and then, if there are any comments, perhaps we could deal with them after the report is read.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I believe that copies of the draft report have been prepared. Perhaps they could be put in the hands of the members of the committee.

Senator Roblin: I think we should wait until they are distributed.

The Chairman: I will ask the clerk to distribute those copies now.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I will say that that is a draft and I have some amendments I wish to make to it.

Senator Flynn: Who prepared the draft report, Mr. Chairman?

The Chairman: It was prepared by Senator John Stewart.

Senator Simard: Was it prepared by a subcommittee or, perhaps, in the Liberal Caucus?

[Traduction]

Le sénateur Roblin: J'aimerais suggérer que l'on reprenne plus tôt parce que si ce rapport est contesté—et il pourrait très bien l'être—je pense que vous pouvez vous attendre à certaines discussions sur le texte du rapport. Une demi-heure me semble bien court pour ces discussions. Je crois qu'une période d'une heure serait plus appropriée. Pourrions-nous reprendre nos travaux à 13 heures?

Le sénateur Frith: Nous pouvons nous réunir pendant que le Sénat siège. Nous ne sommes pas tenus de mettre un terme à notre réunion à 14 heures.

Le sénateur Roblin: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Frith: Nous nous sommes fixé comme objectif de tenter de transmettre un rapport au Sénat aujourd'hui; si celui-ci est prêt, nous reprendrons nos travaux plus tôt, mais je n'en vois pas la nécessité—

Le sénateur Flynn: Pourquoi n'autorisez-vous pas le président à convoquer le Comité lorsque vous serez prêts?

Le président: Jusqu'à nouvelle convocation du président, lorsque le rapport sera prêt?

Le sénateur Frith: Très bien.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Roblin: Je parie que le sénateur Frith réussira à présenter ce rapport à temps.

Le président: Merci. Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité reprend ses travaux à 14 heures.

Le président: Honorables sénateurs, comme nous l'avons mentionné lorsque nous avons suspendu nos travaux, la séance de cet après-midi, sera consacrée à l'examen d'un projet de rapport. J'invite le sénateur Stewart à lire le rapport en question. Si vous avez des observations à faire, nous en discuterons après.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je crois qu'on a préparé des copies du projet de rapport. Nous pourrions peut-être en distribuer aux membres du Comité.

Le sénateur Roblin: Je crois qu'on devrait attendre qu'on les ait distribuées.

Le président: Je demanderais au greffier de les distribuer maintenant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je tiens à vous dire qu'il ne s'agit que d'un projet de rapport et que j'ai quelques modifications à proposer.

Le sénateur Flynn: Qui a rédigé le rapport, monsieur le président?

Le président: Le sénateur John Stewart.

Le sénateur Simard: A-t-il été rédigé par un sous-comité ou peut-être par des membres du caucus libéral?

[Text]

Senator Frith: It was prepared in consultation with other senators.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I am entirely in the hands of the committee. If senators do not wish to proceed with this draft, I would be quite prepared to withdraw it and have somebody else prepare a draft.

Senator Flynn: That is not very subtle, Mr. Chairman. I asked who prepared the draft report.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It was not your comment to which I was replying, Senator Flynn.

Senator Simard: Could we get an answer to Senator Flynn's question? Where does that report originate? We should know that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have no problem with that. I have composed this as a working paper, but I am quite prepared to withdraw it, Senator Simard.

Senator Simard: We cannot withdraw what we have not seen.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I can withdraw it if you are objecting to that procedure, and I assume that you are.

Senator Frith: It is a perfectly correct procedure, Mr. Chairman. We will have a motion that "the committee report as follows". That is correct, is it not?

The Chairman: Yes, if senators wish to put it that way. I now call upon Senator Stewart to read the draft report, which is part of the motion to report to the Senate.

Honourable senators, I regret that the French version is not yet ready. We have been pushing to have it completed as quickly as possible and it will be ready before I table the report in the Senate. I will not report to the Senate in English only; I will report in both official languages. For the time being, however, we have the English version with which to work. I think that will please everyone, and if someone does not understand exactly the wording contained therein, we will try to translate it for them.

Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What would you like me to do Mr. Chairman?

The Chairman: Would you please read the proposed report?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The document is before members of the committee, Mr. Chairman.

Senator Balfour: Mr. Chairman, might I suggest that we take a moment to read it ourselves and carry on from there?

The Chairman: Yes, that is a good suggestion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then might I put forward the amendments, which are relatively small, to the paper that is now before the committee?

[Traduction]

Le sénateur Frith: Il a été rédigé en consultation avec d'autres sénateurs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je m'en remets entièrement au Comité. Si les sénateurs ne veulent pas de ce rapport, je suis disposé à le retirer et on peut demander à quelqu'un d'autre de le préparer.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas très ingénieux tout cela, monsieur le président. J'ai demandé à savoir qui avait rédigé le rapport.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne répondais pas à votre commentaire, sénateur Flynn.

Le sénateur Simard: Peut-on répondre à la question du sénateur Flynn? D'où vient ce rapport? Nous sommes en droit de le savoir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je peux très bien répondre à cette question. C'est moi qui l'ai préparé, mais comme document de travail. Je suis tout à fait disposé à le retirer, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: On ne peut retirer ce que l'on n'a pas vu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je peux le retirer si vous n'êtes pas d'accord sur la procédure suivie. Je présume que vous vous ne l'êtes pas.

Le sénateur Frith: La procédure est tout à fait correcte, monsieur le président. Nous allons déposer une motion proposant le dépôt du rapport du Comité, n'est-ce pas?

Le président: Oui, si les sénateurs le veulent. Je demanderais au sénateur Stewart de donner lecture du projet de rapport qui fait partie de la motion proposant qu'on fasse rapport au Sénat.

Honorables sénateurs, la version française du rapport n'est malheureusement pas encore prête. Nous avons demandé qu'elle le soit le plus rapidement possible; elle sera prête avant que je ne dépose le rapport au Sénat. Il ne sera pas déposé uniquement en anglais, mais dans les deux langues officielles. Toutefois, pour l'instant, nous n'avons en main que la version anglaise. Je crois que tout le monde en sera satisfait. S'il y a des expressions que vous ne comprenez pas, nous essaierons de les traduire.

Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Que voulez-vous que je fasse, monsieur le président?

Le président: Voulez-vous lire le projet de rapport?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le document a été distribué aux membres du Comité, monsieur le président.

Le sénateur Balfour: Monsieur le président, je propose qu'on prenne tous quelques minutes pour le lire et qu'on en discute après.

Le président: Oui, c'est une très bonne idée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je alors vous soumettre les quelques petites modifications que je propose au document dont est saisi le Comité?

[Text]

Senator Flynn: Yes.

The Chairman: I suppose all members of the committee have read the report. I now ask Senator Stewart if he has a motion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I have a motion. I propose to move it after I have brought to the attention of the members of the committee the corrections and amendments to the draft before the committee.

I am proposing, Mr. Chairman, that the report be in two parts. There would be a Part I, the words of which do not appear in the draft. Those words would be:

Your committee recommends that a message be sent to the House of Commons to acquaint that house that, with respect to its message to the Senate dated May 15, 1989, regarding Bill C-14 "that the Senate does not insist upon its amendment—"

Then there would be Part II, which would state:

Your committee recommends that a further message be sent to the House of Commons as follows.

What would come after that would be the text now before the members of the committee in draft form with the following changes and corrections. About half way down page one there should be a correction to the spelling of the word "foreseen." There would be no change on page 2. At page 3, it should state "three times before 1957."

The Chairman: Instead of the word "thrice"?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is correct.

Senator Olson: There is a typographical error on page 2. It should read "by", not "be". That is about half way down the page.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then over on page 3 in the paragraph that begins "The executive government", at line four, just for the sake of simplification, at the end of line four, it should read, "for any purpose set forth (a) in supply estimates, or (b) that ordinarily would be included in supply estimates", et cetera.

In the second last line on page three, the word "either" should be inserted before the word "on", so that it should read:

The committee was told that there is no limit either on the total amount—

And then at the very end of that page, it should read:

—by means of special warrants or on the time period for which a special warrant may be used.

At page 4, the first paragraph, second sentence, delete the last three words with a period after the word "invalid."

Then, in the next paragraph, correct the spelling of the word "Parliament" in line three.

Now I go to page nine.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Je suppose que les membres du Comité ont tous lu le rapport. Je demanderai au sénateur Stewart de déposer sa motion, s'il en a une.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, j'ai une motion à déposer. J'ai l'intention de la déposer dès que j'aurai signalé aux membres du Comité les corrections et modifications que je propose d'apporter au projet de rapport qui leur a été remis.

Je propose, monsieur le président, que le rapport soit divisé en deux parties. La partie I comprendrait le passage suivant, lequel ne figure pas dans le rapport:

Le Comité recommande qu'un message soit adressé à la Chambre des communes en réponse au message que celui-ci a envoyé au Sénat le 15 mai 1989, au sujet du projet de loi C-14, pour informer la Chambre «que le Sénat n'insiste plus sur son amendement—»

Il y aurait ensuite la partie II, dont voici le texte:

Le Comité recommande qu'un autre message libellé en ces termes soit adressé à la Chambre des communes.

—Viendrait ensuite le texte du projet de rapport dont est saisi le Comité, avec les modifications et corrections suivantes. Au milieu de la page 1 de la version anglaise, il faudrait corriger l'orthographe du mot «foreseen». Aucun changement à faire à la page 2. À la page 3, il faudrait inscrire les mots «three times before 1957».

Le président: Plutôt que «thrice»?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est exact.

Le sénateur Olson: Il y a une erreur typographique au milieu de la page 2 de la version anglaise. C'est «by» qu'il faut lire et non pas «be».

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la quatrième ligne de la page 3 de la version anglaise, le paragraphe qui commence par les mots «Le pouvoir exécutif», il faudrait, pour plus de précision, ajouter à la fin de cette ligne, à n'importe quelle fin prévue «a) dans le budget, ou b) qui l'aurait normalement été s'il y avait eu un budget», etc.

À l'avant dernière ligne de la page 3, il faudrait insérer, dans la version anglaise, le mot «either» avant le mot «on»; le texte se lirait comme suit:

«The committee was told that there is no limit either on the total amount» (Les membres du Comité se sont laissés dire que ni le montant des deniers publics qui peuvent être versés)—

Et ensuite à la toute fin de cette page,

«en vertu des mandats spéciaux, ni la période visée par ces mandats, ne sont limités».

À la page 4, la deuxième phrase du premier paragraphe, il faudrait supprimer les trois derniers mots et ajouter un point après «invalid». (. . . interprétation qu'il juge non valable.).

Ensuite, il faudrait corriger le mot «Parlimanet», qui figure à la troisième ligne du deuxième paragraphe.

Passons maintenant à la page 9.

[Text]

Senator Balfour: Before you do that, I should like to put forward a suggestion with respect to the wording on page 5 for your consideration—the sentence after the first long paragraph, that starts with:

When asked if each of the expenditures made in 1989 by special warrant was an “urgent, unforeseen expenditure” the government merely stated that it thinks each of those payments was legal.

I should like to suggest that, based upon the evidence we heard this morning, that be modified to read:

The government stated that, based on the advice of law officers of the Crown, it believed each of those payments was legal.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I hear you. I would not, at this point at least, be prepared to accept that amendment. I understand your point, however.

The Chairman: So that will come later as an amendment?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

At page 9, immediately before the final paragraph, which now begins “Your committee recommends” there would be a new paragraph, and it would read as follows.

The Chairman: Please read it slowly.

Senator Balfour: Is this in lieu of the last paragraph?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No; immediately before the last paragraph, the following new paragraph:

The committee noted with concern the interference in the parliamentary process by the Secretary of the Treasury Board through the issuance of a memorandum, contrary to past practice, ordering the cessation of all payments on behalf of veterans and others as of Tuesday, May 16, 1989, with the evident intention of applying pressure on the Senate.

Senator Simard: You will explain that.

Senator Roblin: I do not have this wording in front of me. I think it is inappropriate that it should be made without reference to the fact that they were acting on the advice of the law officer of the Crown who told them that this was the legal thing to do.

If my friend does not wish to accept that point, that is his business, but not to include that evident fact in there, as we heard this morning, is, I think, misleading.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Going on with the proposed amendment—

Senator Roblin: Do you propose to change that at all?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, no.

Senator Roblin: I am glad to hear that. It's nice to see a mind that is closed.

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Avant d'aller plus loin, j'aimerais vous faire une suggestion concernant le libellé de la page 5, et plus précisément la phrase qui suit le premier long paragraphe qui commence par:

«Lorsqu'on lui a demandé si toutes les dépenses engagées en 1989 en vertu d'un mandat spécial étaient des dépenses urgentes et imprévues...»

Je propose que, suivant les témoignages que nous avons entendus ce matin, la phrase soit modifiée comme suit:

«le gouvernement s'est contenté de répondre que, à la lumière de l'avis fourni par les spécialistes juridiques de l'État, il croyait avoir agi dans la légalité.»

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai compris. Toutefois, je ne suis pas disposé, du moins à ce stade-ci, à accepter cet amendement. Je comprends toutefois votre point de vue.

Le président: Vous proposerez donc cet amendement plus tard?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

À la page 9, immédiatement avant le dernier paragraphe qui commence par «Le Comité recommande», on ajouterait un nouveau paragraphe qui se lirait comme suit.

Le président: Veuillez le lire lentement.

Le sénateur Balfour: Remplacerait-il le dernier paragraphe?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, on l'insérerait immédiatement avant le dernier paragraphe:

«Le Comité déplore le fait que le secrétaire du Conseil du Trésor soit intervenu, contrairement à l'usage, dans le processus parlementaire, par l'envoi d'une note de service ordonnant la cessation de tous les paiements à l'ordre des Anciens combattants et autres, en date du mardi 16 mai 1989, dans l'intention évidente d'exercer des pressions sur le Sénat.»

Le sénateur Simard: Vous allez nous expliquer ce que cela veut dire!

Le sénateur Roblin: Je n'ai pas ce texte sous les yeux. Je crois qu'il conviendrait de mentionner qu'on a agi ainsi sur les conseils des conseillers juridiques de l'État selon qui cette façon de procéder était tout à fait légale.

Si mon collègue n'est pas d'accord, cela le regarde, mais je crois qu'il serait trompeur de ne pas mentionner ce fait évident, compte tenu des témoignages que nous avons entendus ce matin.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour ce qui est de l'amendement proposé—

Le sénateur Roblin: Avez-vous l'intention de modifier ce paragraphe?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pas du tout.

Le sénateur Roblin: Je suis heureux de vous l'entendre dire. C'est beau l'étroitesse d'esprit!

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Going on with the proposed report, the final paragraph would be changed somewhat. It would begin with the words "the Senate invites." In other words, we would strike out "Your committee recommends that", leave the words "the Senate", and then strike out the words "by a message", and change the verb to "invite" to "invites". We should strike out, "Your committee recommends that ..." then leave in "... the Senate ..." and strike out "... by a message ..." We should then change the verb from "invite" to "invites" so that it would read: "The Senate invites the House of Commons to join it in ..." and then we should change the word to "affirming" instead of "reaffirming". It would continue with the quotation remaining as it is now with the exception that the quotation mark would be placed at the end of the quotation.

Mr. Chairman, I move the adoption of this as the report of the committee.

The Chairman: With the changes that you suggested?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Roblin: I should like to make a number of observations, although I confess that I may not have fully appreciated the quality of this document at first reading. There are one or two points which I think, in the interest of accuracy, to say nothing of history, ought to be included in what we are saying.

I would refer to the first paragraph where it says, "Since 1867 that principle has been set forth as statute law in Canada." Indeed, it has, but there is another principle that has been set forth in the statute law of Canada and that is—there are exceptions to this rule—that section 26 of the Financial Administration Act sets out the general principle and then Section 30 sets out the exceptions to that general principle. To leave the implication, as we do in this paragraph, that there is no such thing as an exception to that principle is, I think, grossly misleading under the circumstances and we really ought not to be expected to approve of it.

I am not sure I will catch all the points that might be commented on, but there are one or two that I should like to refer to.

One is, for example, the question of urgent and unforeseen expenditures.

The Chairman: What page are you on?

Senator Roblin: I am referring to the general concept of urgent and unforeseen expenditures. Senator Stewart and his friends seem to limit that in a certain way and it is a matter of debate as to whether that is right or not. However, the plain fact of the matter is that it has never been so regarded by Parliament up to now. In fact, the very first Order in Council of this kind that was made by the Laurier government was one that provided for the general ongoing expenses of the government, and to say, as we do, in this statement, that unforeseen expenditures should attract the definition approved of by Senator Stewart is, I think, interesting but not factual. It is not historic and it is not in accordance with the precedent. It is not in accordance with what we know and, therefore, it ought to be changed.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si l'on continue, le dernier paragraphe du projet de rapport serait quelque peu modifié. Il commencerait par les mots «Le Sénat invite». Autrement dit, on supprimerait les mots «Le Comité recommande», on laisserait les mots «Le Sénat» et on supprimerait «par un message». On remplacerait ensuite, dans la version anglaise, le verbe «invite» par «invites». Le paragraphe se lirait comme suit: «Le Sénat invite la Chambre des communes à convenir avec lui ... ». Il faudrait ensuite remplacer, dans la version anglaise, le mot «reaffirming» par «affirming». Le reste du texte resterait tel quel, sauf que les guillemets seraient placés à la fin de la phrase.

Monsieur le président, je propose que l'on adopte le présent rapport du comité.

Le président: Avec les changements que vous avez proposés?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le sénateur Roblin: J'aurais quelques observations à formuler, quoique je doive avouer que je ne m'étais pas rendu compte, de prime abord, de la qualité de ce texte. Il y a un ou deux points qui, d'après moi, devraient être ajoutés au texte aux fins de précision et pour en souligner l'importance sur le plan historique.

J'aimerais d'abord parler du premier paragraphe où l'on dit que, «Depuis 1867, ce principe a été inclus dans le droit écrit au Canada.» Ce principe a effectivement été inclus dans le droit écrit, mais il y en a un deuxième aussi qui y figure, à savoir qu'il existe des exceptions à la règle. L'article 26 de la Loi sur la gestion des finances publiques énonce les principes généraux et l'article 30, lui, décrit les exceptions à la règle. Il est trompeur, d'après moi, de laisser sous-entendre, comme on le fait dans ce paragraphe, que ces exceptions n'existent pas. On ne devrait pas s'attendre à ce que nous approuvions cet amendement.

Je ne suis pas sûr de pouvoir couvrir tous les points qui pourraient faire l'objet d'observations, mais il y en a un ou deux que j'aimerais souligner.

Il y a d'abord la question des dépenses urgentes et imprévues.

Le président: Cela se trouve à quelle page?

Le sénateur Roblin: Je fais allusion à la motion générale des dépenses urgentes et imprévues. Le sénateur Stewart et son collègue semblent en limiter la portée d'une certaine façon et il y aurait lieu de se demander s'ils ont raison ou tort de le faire. Toutefois, le fait est que, jusqu'ici, le Parlement n'a jamais accordé tellement d'importance à cette question. En fait, le premier décret de ce genre qu'a émis le gouvernement Laurier visait à couvrir les dépenses ordinaires du gouvernement. Dire, comme on le fait dans ce cas-ci, que les dépenses imprévues devraient être englobées par la définition approuvée par le sénateur Stewart est intéressant, mais pas très réel. Cela n'a aucune valeur historique et va à l'encontre du précédent établi et de tout ce que nous savons; c'est pourquoi, il faudrait modifier la proposition.

[Text]

I think, further, that for him to say that no government has ever used a Governor General's warrant when Parliament is not sitting ignores the very first one—Laurier's one in 1896—when, before Parliament met—indeed, before he had received a vote of confidence, for reasons which I think were good—he decided to have a special warrant which would provide for the ongoing expenditures of Parliament. Not only did he do it on the first occasion, but he did it on the second occasion, which was the day before Parliament met. It seems to me that to ignore important precedents or historical facts of that kind does less than justice to the subject we are asked to discuss here today.

Then, I turn to another point which I think is germane, because the finger is being pointed at the present administrators as being violators of tradition, and God knows what, as we have heard from a number of senators. We should remember that in 1940 Mr. Mackenzie King met Parliament. He did not have any money, but he did not wait around for a special warrant from Parliament; he dissolved it within five hours. He then proceeded to have a special warrant immediately afterwards to cover his ongoing expenditures. That kind of action is in the background of this whole question and it should not be so lightly sloughed over as it has been. We have heard some criticism also that special warrants from last November, or whenever, were not proceeded with, as if that were an unusual thing. It is not common, but it certainly can be found. One can find four or five instances in days gone by when supplementary warrants were before Parliament, which were allowed to die on the order paper for one reason or another. So I think, to give this, if I may say, pointed and partial explanation or history of special warrants in our constitutional system is not helpful.

Regardless of what you think about the conclusion—and I may have something to say about that later on—I think it would be fairer and more appropriate and consistent with the facts to indicate the use to which we have put special warrants in the days gone by. No matter what you think of the present occasion, the other occasions are there and they ought not to be sloughed off in the way this report does.

My point is that if we are going to try to lay out the history of special warrants in a document such as the one before us, then, for goodness sake, let us put the whole history and not be so selective.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I will be very brief, because we have been over this ground two or three times. Senator Roblin persistently refers to the situation which arises after a parliament has been dissolved. That was the situation in 1896 and in 1940. However, what we are discussing is the situation where a payment is urgently required for the public good when Parliament is not in session—not when there is no parliament. It is interesting to hear him discuss his examples because he talks so nicely, but they are utterly irrelevant to what we are discussing.

Senator Roblin: Well, I know that my friend is not disposed to disturb his masterwork. He is going to leave it the way it is. I know I am not speaking with the hope of getting any result,

[Traduction]

Je crois aussi que le sénateur ne tient pas compte du premier décret que Laurier a émis en 1896 lorsqu'il affirme qu'aucun gouvernement n'a jamais eu recours à un mandat du gouverneur général alors que le Parlement ne siégeait pas. En effet, avant que le Parlement ne se réunisse, en fait avant qu'il ne reçoive un vote de confiance, pour des raisons qui je crois étaient bonnes, Laurier avait décidé d'avoir recours à un mandat spécial pour couvrir les dépenses courantes du Parlement. Non seulement l'a-t-il fait à la première occasion, mais aussi à la deuxième. c'est-à-dire la veille de la réunion du Parlement. Ce n'est pas à notre avantage de faire fi de précédents ou de faits historiques importants comme ceux-là dans notre étude de la question.

Il y a un autre point que j'aimerais aborder, toujours dans le même ordre d'idées, étant donné qu'on accuse les dirigeants actuels de rompre avec la tradition, et Dieu sait quoi, comme le soutiennent plusieurs sénateurs. Il ne faut pas oublier que M. Mackenzie, en 1940, a convoqué le Parlement. Il n'avait pas d'argent, mais il n'a pas non plus attendu que le Parlement lui accorde un mandat spécial. Il l'a dissout en moins de cinq heures. Immédiatement après, il a demandé à obtenir un mandat spécial pour lui permettre de couvrir ses dépenses courantes. Il y a un rapport entre cette question et celle qui nous intéresse et il ne faudrait pas la traiter à la légère. On a également critiqué le fait que des mandats spéciaux, datant de novembre dernier ou d'une autre date, n'avaient pas été utilisés, comme si c'était quelque chose d'exceptionnel. Ce n'est pas courant, mais on peut trouver quatre ou cinq exemples de mandats spéciaux déposés en Chambre et qui sont par la suite restés en plan au Feuilleton pour une raison ou pour une autre. Je pense, par conséquent, qu'il est inutile de chercher des explications déformées et tendancieuses ou de fouiller l'histoire des mandats spéciaux dans notre système constitutionnel.

Quelles que soient les conclusions que vous en tirez,—et je dirai peut-être quelque chose à ce sujet un peu plus tard—, il serait plus juste, plus convenable et plus conforme aux faits d'indiquer à quoi ont servi les mandats spéciaux autrefois. Quoi que vous pensiez de l'utilisation qui en est faite actuellement, il ne faudrait pas faire un tri dans les exemples comme le fait le présent rapport.

Si nous avons l'intention de faire l'histoire des mandats spéciaux comme le fait le document qui est devant nous, alors, par pitié, écrivons la intégralement et ne soyons pas aussi sélectifs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je serai bref parce que nous avons déjà abordé ce sujet à deux ou trois reprises. Le sénateur Roblin fait constamment allusion à la situation qui règne lorsque le Parlement a été dissous. C'était le cas en 1896 et en 1940. Toutefois, nous discutons d'une situation qui se produit lorsqu'un paiement doit être fait d'urgence pour le bien public lorsque le Parlement n'est pas en session—et non pas lorsqu'il n'y a pas de Parlement. Il est intéressant de l'entendre exposer ces exemples parce qu'il parle si bien, mais ils ne sont aucunement pertinents.

Le sénateur Roblin: Je comprends que mon collègue ne soit pas disposé à modifier son chef-d'œuvre. Il entend le laisser tel qu'il est. Je ne parle pas dans l'intention d'obtenir quoi que ce

[Text]

but the fact is that the special warrant has a long history. It involves three special situations: dissolution, prorogation, and during the adjournment. They are equally valid and they all equally have the same terms and conditions attached, because the clear language of the statute says so, and if the government is conforming to the clear language of the statute, regardless of the gloss that may be put on it by Senator Stewart, it is not open to the kind of criticism which this report implies. It seems to me that we ought to have the grace to recognize that that is the case.

Senator Flynn: That is asking a lot.

Senator Roblin: Well, I am an optimistic fellow. I think all these fellows are as well.

The Chairman: Do you have any specific amendments, Senator Flynn?

Senator Flynn: I just wish to ask Senator Stewart a question. At the bottom of page three of the report, you say:

The government contends that it may use special warrants in the same way when Parliament is not in session as special warrants have been used when there is no Parliament by reason of dissolution.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Flynn: I was wondering if you are making a distinction in the case where Parliament has been elected but before a session has been called.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I see your point, senator. I think that is adequately covered.

Senator Flynn: By what? I understand when there is no parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): During dissolution, yes.

Senator Flynn: But when Parliament has not been recalled right after the election.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The return of the writ might be—

Senator Flynn: Parliament is in existence there.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There is a moment there, even after polling day, when there is no parliament.

Senator Flynn: This morning, Senator Kirby mentioned the situation in 1980, after the second Trudeau government was sworn in. The session was called for the beginning of May, which was about two months after the formation of the cabinet, and we had Bill C-29 there, which covered special warrants issued for the ordinary expenses of the government from the swearing in to that date. I wonder if he considered that this is a special case also?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is that addressed to Senator Kirby?

Senator Flynn: Yes. In a way, I address it to Senator Kirby, but to you also. I was illustrating the position that there are

[Traduction]

soit, mais le fait est que les mandats spéciaux ont une longue histoire. Ils ont été obtenus dans trois situations spéciales: après dissolution, après prorogation et après ajournement. Ils sont tous aussi valides dans les trois cas et sont soumis aux mêmes conditions, parce que c'est ce que dit clairement la Loi, et si le gouvernement respecte ce qui est écrit dans la Loi, quelque brillantes que soient les interventions du sénateur Stewart, il ne devrait pas être critiqué comme le fait le présent rapport. Il me semble que nous devrions avoir la bonne grâce de le reconnaître.

Le sénateur Flynn: C'est beaucoup demander.

Le sénateur Roblin: Je suis un optimiste. Je pense que tous mes collègues le sont aussi.

Le président: Avez-vous des modifications particulières à présenter sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: J'aimerais seulement poser une question au sénateur Stewart. Au bas de la page 3 du rapport, vous dites:

Le gouvernement prétend qu'il peut recourir aux mandats spéciaux aussi bien lorsque le Parlement n'est pas en session que lorsqu'il n'existe pas à proprement parler, parce qu'il a été dissous.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le sénateur Flynn: Je me demandais si vous faites une distinction dans la situation suivante: lorsque le Parlement a été élu, mais n'a pas encore été convoqué.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois ce que vous voulez dire sénateur. Je pense que ce point a été traité adéquatement.

Le sénateur Flynn: Par quoi? Je dis lorsqu'il n'y a pas de Parlement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Lorsqu'il a été dissous, oui.

Le sénateur Flynn: Lorsque le Parlement n'a pas encore été appelé, immédiatement après des élections.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le retour du bref d'élection pourrait...

Le sénateur Flynn: Le Parlement existe à ce moment-là.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a une période, immédiatement après les élections, où il n'y a pas de Parlement.

Le sénateur Flynn: Ce matin, le sénateur Kirby a parlé d'une situation qui s'est produite en 1980, après que le gouvernement Trudeau est été assermenté pour la deuxième fois. Le Parlement avait été appelé pour le débat de mai, soit deux mois après la formation du cabinet; la Loi C-29 a été déposée pour approuver les mandats spéciaux émis pour couvrir les dépenses courantes du gouvernement depuis la date de l'assermentation jusqu'à celle de la convocation des Chambres. Je me demande si cette situation a été jugée spéciale également?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La question s'adresse-t-elle au sénateur Kirby?

Le sénateur Flynn: Oui. Je l'adresse au sénateur Kirby, mais à vous également. Je voulais montrer qu'il existe d'autres

[Text]

other situations than the case of dissolution, no parliament, when there is a parliament but it has not been called into session.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is what I mean, when there is no Parliament by reason of a dissolution during the period until such time as there is a body of persons who would be summoned into session.

Senator Flynn: That is about ten days after an election.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think it has changed lately, senator, by reason of the special provision for the northern constituencies.

Senator Flynn: The last time Parliament was called very early.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): On the very date; the first day.

Senator Flynn: I remember Senator Forsey mentioning the case of the Clark government being sworn in at the beginning of June and Parliament being called in September.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not being that tough.

Senator Flynn: You are not tough. Do you think that before Parliament is called for the first time that Governor General's warrants could be issued?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not saying, Senator Flynn, in an indirect way that the Clark government made a bad mistake. I am not saying that.

Senator Flynn: But even if you were, I am only commenting for the sake of accuracy:

... is not in session as special warrants have been used when there is no Parliament ...

But special warrants have been used when there is a Parliament and it has not been in session.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am satisfied with that.

Senator Flynn: If I remember correctly, it was one of the best arguments of Senator Everett in his three stages, that urgency was escalating between dissolution or Parliament not in session, in the proper sense of the word, and not in session according to subsection 5 of section 30. You are trying to make a difference between the two situations, and I am asking you if you make the same distinction between dissolution and the first calling of Parliament after an election.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Between that and what?

Senator Flynn: The first calling of Parliament after an election; when Parliament is in existence but has not been called.

[Traduction]

situations que celle créée par la dissolution, lorsqu'il n'y a pas de Parlement, c'est-à-dire lorsqu'il y a un Parlement, mais qu'il n'a pas été appelé à se réunir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est ce que je veux dire: lorsqu'il n'y a pas de Parlement parce qu'il y a eu dissolution, c'est-à-dire la période précédant le moment où un groupe de personnes sera convoqué pour siéger.

Le sénateur Flynn: C'est une période d'environ dix jours après les élections.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que cela a changé récemment, sénateur, à cause d'une disposition spéciale visant les circonscriptions du nord.

Le sénateur Flynn: La dernière fois, le Parlement a été rappelé très tôt.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la date même; la première journée.

Le sénateur Flynn: Je me rappelle que le sénateur Forsey a parlé du cas du gouvernement Clark qui avait été assermenté au début de juin, et le Parlement n'avait été convoqué qu'en septembre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne suis pas aussi dur.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes pas dur. À votre avis, avant que le Parlement ne soit convoqué pour la première fois, des mandats spéciaux du gouverneur général pourraient-ils être émis?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je n'essaie pas d'insinuer, sénateur Flynn, que le gouvernement Clark a commis une grave erreur. Je ne dis pas cela.

Le sénateur Flynn: Même si c'était le cas, je soulève cette question pour que tout soit très clair:

... n'est pas en session puisque des mandats spéciaux ont été utilisés lorsqu'il n'y a pas de Parlement ...

Mais des mandats spéciaux ont été utilisés lorsqu'il y avait un Parlement qui n'était pas en session.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela me satisfait.

Le sénateur Flynn: Si je me rappelle bien, c'était l'un des meilleurs arguments du sénateur Everett lorsqu'il a parlé de ses trois étapes, et de l'urgence qui devenait de plus en plus vive dans les situations suivantes: lorsqu'il y avait eu dissolution ou que le Parlement n'était pas en session, au sens propre du mot, et lorsqu'il n'était pas en session conformément au paragraphe 5 de l'article 30. Vous essayez d'établir une différence entre les deux situations, et je vous demande si vous faites la même distinction entre la période suivant la dissolution et le moment où le Parlement est rappelé pour la première fois après des élections.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Entre cela et quoi?

Le sénateur Flynn: La première fois que les Chambres sont convoquées après des élections; lorsque le Parlement existe, mais qu'il n'a pas encore été convoqué.

[Text]

Senator Simard: Be it one month or eight months.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I did not intend to address that particular question—

Senator Flynn: No, I can see that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): —because it is one around which there has been controversy. Prime ministers have been allowed a fair amount of tolerance. Their opposition always feels that they take too much, and their supporters presumably feel that they do not take enough. So I do not want to get into that, senator.

Senator Flynn: The tolerance has been exhausted in the present case because we have a Liberal majority in the Senate, but that is something else.

On page 4 in the fourth paragraph:

... the government's interpretation of the *Financial Administration Act*, section 30, is directly contrary to the interpretations accepted by Parliament in 1951 and 1958 when section 30 was amended.

You are not referring to the text now. You are referring to opinions that were given in Parliament.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When I used the language "accepted by Parliament"?

Senator Flynn: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Those were the explanations put forward by the Deputy Minister of Finance in the first case—

Senator Flynn: I can see that you quoted him.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): —and the Minister of Finance in the second case, and they were interpretations that the record shows were accepted by the parliamentarians who voted for the new session.

Senator Flynn: Not necessarily. I suggest very humbly that that is not true. You cannot say that Parliament has accepted the text on the basis of a given argument in the House. I may be in agreement—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I see your point.

Senator Flynn: —because I do not think that it is correct to say that Parliament has accepted the interpretation of one speaker in a debate. That is false.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, this was not one speaker. This was the minister.

Senator Flynn: You see, you vote only one—

Senator Frith: You cut him off right in the middle of his sentence. What were you going to say, senator?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am sorry, Senator Flynn, please continue.

Senator Flynn: No, he had finished. He had nothing left to say!

[Traduction]

Le sénateur Simard: Qu'il s'agisse d'un mois ou de huit mois.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je n'avais pas l'intention d'aborder cette question-là.

Le sénateur Flynn: Non, je comprends bien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Parce que c'est une question controversée. Les premiers ministres jouissent toujours d'une certaine latitude. L'opposition est toujours d'avis qu'ils en prennent trop, tandis que leurs partisans pensent plutôt qu'ils n'en prennent pas assez. Je ne veux pas m'engager dans ce débat, sénateur.

Le sénateur Flynn: Dans ce cas-ci, je pense qu'on n'a pas laissé beaucoup de latitude parce que le Sénat est en majorité libérale, mais c'est une autre histoire.

À la page 4, au quatrième paragraphe, on lit:

... l'interprétation que donne le gouvernement de l'article 30 de la *Loi sur l'administration financière* va directement à l'encontre des interprétations sanctionnées par le Parlement en 1951 et en 1958, lorsque l'article 30 a été modifié.

Vous ne faites pas allusion au texte à ce moment-là, mais à des opinions qui ont été exprimées au Parlement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Lorsque j'utilise les mots «sanctionnées par le Parlement»?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce sont, dans le premier cas, les explications données par le sous-ministre des Finances...

Le sénateur Flynn: Je vois que vous le citez.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): ... et par le ministre des Finances dans le deuxième cas; il s'agit d'interprétations qui, selon les procès-verbaux, ont été acceptées par les parlementaires qui ont voté pour la nouvelle session.

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement. Je soutiens très humblement que cela n'est pas vrai. Vous ne pouvez pas dire que le Parlement a accepté le texte à cause d'un argument quelconque exprimé en Chambre. Je peux être d'accord...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois ce que vous voulez dire.

Le sénateur Flynn: ... parce que je ne pense pas qu'il soit juste de dire que le Parlement a accepté l'interprétation d'un seul orateur dans un débat. C'est faux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, ce n'était pas n'importe quel orateur, c'était le ministre.

Le sénateur Flynn: Vous voyez, vous ne votez qu'une fois...

Le sénateur Frith: Vous l'avez coupé au milieu de sa phrase. Qu'alliez-vous dire, sénateur?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je regrette sénateur Flynn, continuez, je vous en prie.

Le sénateur Flynn: Non, il avait fini. Il n'avait rien de plus à dire!

[Text]

Senator Frith: No, he had not.

Senator Stollery: Are we reporting this today?

Senator Flynn: You don't seem to be in any urgency. You seem to think that this is not true; that the authority to spend has expired.

The Chairman: Senator Flynn, I think Senator Roblin would like to say a few words.

Senator Roblin: I would like to follow on Senator Flynn's point, the interpretation of 1951 as being accepted by Parliament. I do not think that statement is accurate in any way whatsoever. For example, after 1951—indeed from 1926 to 1979—there were ten cases of special warrants in that period and some after that, all of which were covering ordinary expenditures of government to be financed by special warrants.

If that is true, then the interpretation that my friend puts on the 1951 situation is obviously untrue. So it seems to me that you cannot have it both ways. If you take a look at what Parliament actually did, apart from what my honourable friend thinks was decided at the time, you will find that it interprets that clause with respect to special and urgent matters in the broad sense that I have been talking about. To say that that has not been accepted by Parliament is blatantly incorrect. It has been accepted by Parliament, and Parliament has passed several statutes based on the acceptance of that state of affairs. So that should certainly be altered.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Roblin is now reviving his earlier approach. I understand the error on which he now says it is based, but I decline to accept that error.

Senator Roblin: It is not my opinion. I am quoting from Senator Forsey's brief that he gave us a little while ago. Those are his exact words, ten cases from 1926 to 1979. It gives the amount. All ordinary expenditures of the government financed by special warrants.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Those are dissolution cases.

Senator Roblin: That is right. A special warrant is a special warrant. My friend tries to make a special case here when there is no ground for it in the law, none at all, nor in practice. However, he has got his mind made up, and there are more of them than there are of us.

The Chairman: Is there any further discussion on the proposed report?

Senator Flynn: We will have to go along with what Senator Stewart is proposing; he will have it in the end.

Senator Roblin: We will have to grin and bear it, won't we?

The Chairman: Apart from the changes made by Senator Stewart, do we have any further amendments?

Senator Balfour: I would like to move an amendment, Mr. Chairman. I would like to move the following amendment —

[Traduction]

Le sénateur Frith: Non, il n'avait pas terminé.

Le sénateur Stollery: Devons-nous faire rapport aujourd'hui?

Le sénateur Flynn: Vous ne semblez aucunement pressé. Vous agissez comme si l'autorisation de dépenser n'était pas vraiment expirée.

Le président: Sénateur Flynn, je pense que le sénateur Roblin aimerait dire quelques mots.

Le sénateur Roblin: J'aimerais reprendre à partir de l'intervention du sénateur Flynn, lorsqu'il disait que l'interprétation de 1951 avait été acceptée par le Parlement. Je ne pense pas du tout que ce soit exact. Par exemple, après 1951—en fait de 1926 à 1979—il y a eu dix cas de mandats spéciaux et quelques-uns après cela, et tous couvraient des dépenses courantes.

Si cela est vrai, l'interprétation que donne mon collègue de la situation de 1951 est évidemment erronée. Il vous faut choisir. Si vous examinez ce que le Parlement a vraiment fait, mis à part l'opinion de mon honorable collègue sur ce qui a été décidé à ce moment-là, vous verrez qu'il interprète cet article dans le sens large dont j'ai parlé. Dire que cette interprétation n'a pas été acceptée par le Parlement est tout à fait inexact. Elle l'a été et le Parlement a adopté plusieurs lois fondées sur l'acceptation de cet état de choses. Il faudrait donc certainement modifier cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur Roblin ressuscite son interprétation antérieure. Je comprends l'erreur qui, à mon avis, est à l'origine de cela, mais je refuse de l'accepter.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas mon avis. Je cite le mémoire du sénateur Forsey, qu'il vient tout juste de nous remettre. Ce sont exactement ses paroles: dix cas de 1926 à 1979. Il donne le total. Toutes des dépenses courantes du gouvernement financées au moyen de mandats spéciaux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce sont des cas de dissolution.

Le sénateur Roblin: C'est exact. Mais un mandat spécial est un mandat spécial. Mon collègue essaie d'en faire une situation exceptionnelle, alors que ni la loi ni la pratique ne le justifient. Toutefois, son idée est déjà faite et ils sont plus nombreux que nous.

Le président: Voulez-vous discuter davantage du projet de rapport?

Le sénateur Flynn: Il faudra accepter ce que propose le sénateur Stewart; il aura finalement ce qu'il veut.

Le sénateur Roblin: Nous devons faire contre mauvaise fortune bon cœur, n'est-ce pas?

Le président: Mis à part les changements apportés par le sénateur Stewart, avons-nous d'autres modifications?

Le sénateur Balfour: J'aimerais proposer une modification, monsieur le président. J'aimerais proposer la modification suivante . . .

[Text]

The Chairman: What page are you referring to, Senator Balfour?

Senator Balfour: Page 5, the second last paragraph from the bottom beginning "When asked if each of the expenditures . . .", and I would move—

The Chairman: Go slowly please, Senator Balfour.

Senator Balfour: I would move in line 3 that the word "merely" be deleted and the words "it thinks" be deleted, and that the following words be added after that in line 3 to read:

...that based on the advice of law officers of the Crown, it believed each of those payments was legal.

The Chairman: Could you repeat that, please?

Senator Frith: What page is this on again, Jim?

The Chairman: Page 5, Senator Frith.

Senator Frith: I made a note of it, but I did not get the wording. What was the wording? I am sorry.

Senator Balfour: I suggested that the word "merely" be deleted in line 3.

Senator Frith: Yes.

Senator Balfour: That the words "it thinks" be deleted in line 3, and that the following words after "that" in line 3 be inserted:

... based on the advice of law officers of the Crown, it believed . . .

For clarification, the paragraph would then read:

When asked if each of the expenditures made in 1989 by special warrant was an 'urgent, unforeseen expenditure' the government stated that, based on the advice of law officers of the Crown, it believed each of those payments was legal.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is that a formal amendment?

Senator Balfour: Yes.

The Chairman: Yes, it is a formal amendment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If the amendment was slightly different, I would be inclined to find it acceptable. I would wish the word "merely" to be left in.

Senator Balfour: I would not quibble with that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It should read: "... the government merely stated that, based on the advice of law officers of the Crown, it believed each of those payments was legal."

Senator Roblin: Don't deprive him of his pejorative adverb.

The Chairman: Is the amendment, as amended by Senator Stewart, accepted by you, Senator Balfour?

Senator Balfour: Yes.

The Chairman: Carried?

[Traduction]

Le président: À quelle page sénateur Balfour?

Le sénateur Balfour: Page 5, le deuxième paragraphe à partir du bas de la page qui commence par «Lorsqu'on lui a demandé si toutes les dépenses . . .», et je proposerais . . .

Le président: N'allez pas trop vite, s'il vous plaît, sénateur Balfour.

Le sénateur Balfour: Je propose qu'on supprime dans la version anglaise du texte les mots «merely» et «it thinks», et qu'on ajoute les mots qui suivent à la ligne 3 après le mot «that»:

...that based on the advice of law officers of the Crown, it believed each of those payments was legal.

Le président: Pourriez-vous répéter cela s'il vous plaît?

Le sénateur Frith: À quelle page encore une fois Jim?

Le président: Page 5, Sénateur Frith.

Le sénateur Frith: J'en ai pris note, mais je n'ai pas compris les mots. Quels mots? excusez-moi.

Le sénateur Balfour: Je propose de supprimer le mot «merely» à la ligne 3.

Le sénateur Frith: Oui.

Le sénateur Balfour: Que les mots «it thinks» soient supprimés à la ligne 3, et que les mots qui suivent soient insérés après le mot «that» à la ligne 3:

... based on the advice of law officers of the Crown, it believed . . .

Pour plus de clarté, le paragraphe 1 devrait se lire comme suit:

Lorsqu'on lui a demandé si toutes les dépenses engagées en 1989 en vertu d'un mandat spécial étaient des «dépenses urgentes et imprévues», le gouvernement a répondu, qu'à la lumière de l'avis fourni par les spécialistes juridiques de l'État, il croyait avoir agi dans la légalité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce un amendement officiel?

Le sénateur Balfour: Oui.

Le président: Oui, c'est un amendement officiel.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si l'amendement était légèrement différent, je serais enclin à le considérer comme acceptable. Je souhaiterais que l'expression «s'est contenté» soit conservée.

Le sénateur Balfour: Je ne vais pas ergoter là-dessus.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce paragraphe devrait se lire comme suit: «... le gouvernement s'est contenté de répondre, qu'à la lumière de l'avis fourni par les spécialistes juridiques de l'État, il croyait avoir agi dans la légalité.»

Le sénateur Roblin: Ne le privez pas de son expression péjorative.

Le président: Sénateur Balfour, acceptez-vous l'amendement tel qu'amendé par le sénateur Stewart?

Le sénateur Balfour: Oui.

Le président: Adopté?

[Text]

Some Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Are there any further amendments?

Senator Roblin: For the record, Mr. Chairman, if I had the time and leisure I would propose a number of amendments to this particular document. However, I see that there is little chance of them getting accepted by Senator Stewart, so I do not think I should put myself to the trouble of the exercise. I would merely record my profound dissent with some of the tone and historical and purporting-to-be-accurate statements in this document, which I repudiate as being inaccurate and unhistorical.

The Chairman: Then I suppose the motion is adopted on division.

Senator Doody: Mr. Chairman, what is the procedure on this? We now have two motions before us.

The Chairman: No, there is only one motion.

Senator Flynn: I would move that all the words after "does not insist" in this amendment be deleted.

Senator Frith: You want to delete part two?

Senator Flynn: Yes, because we have gotten into a bad habit in committee since 1984 to express views that do not necessarily represent the views of every member of the Senate. I am quite sure that some who are going to support this report do not necessarily agree with everything in it.

Senator Frith: No, I know of none.

Senator Flynn: You know of none because you have given orders to vote for it. However, that is something different.

Senator Olson: I do not think you have any right to impute motives on senators.

Senator Flynn: I am not imputing motives. I am speaking of facts, not of motives.

Senator Olson: You are telling us that we believe something other than what we vote for. You have no right to say that.

Senator Flynn: I have the right to say that you may vote for this report without believing everything in it. I believe that is true as far as you are concerned.

Senator Doody: Does Senator Flynn have a motion on the floor now?

Senator Flynn: I have made my motion.

The Chairman: Senator Flynn has an amendment. Will you repeat the amendment?

Senator Flynn: My amendment is that all the words after "do not insist" be deleted.

Senator Frith: You are saying delete part two?

Senator Flynn: Yes, part two. I believe that the committee has heard my motion, Mr. Chairman.

[Traduction]

Des voix: Adopté.

Le président: Y a-t-il d'autres amendements?

Le sénateur Roblin: Je voudrais souligner, monsieur le président, que si j'en avais le temps et le loisir, je proposerais plusieurs amendements à ce document. Toutefois, je vois qu'il y a peu de chances qu'ils soient acceptés par le sénateur Stewart, si bien que je ne vais pas me donner la peine de les proposer. J'aimerais simplement exprimer mon profond désaccord sur le ton que revêt parfois ce document et les données historiques et prétendument précises qu'il renferme. Je les désavoue car je considère qu'elles sont inexactes et non historiques.

Le président: Je suppose donc que la motion est adoptée avec dissidence.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, quelle est la procédure prévue? Nous sommes maintenant saisis de deux motions.

Le président: Non, il n'y a qu'une seule motion.

Le sénateur Flynn: Je propose que tous les mots de cet amendement après «n'insiste plus» soient supprimés.

Le sénateur Frith: Vous voulez supprimer la partie deux?

Le sénateur Flynn: Oui. En effet, depuis 1984, le Comité a pris la mauvaise habitude d'exprimer des opinions qui ne traduisent pas nécessairement celles de chacun des sénateurs. Je suis presque sûr que certains membres qui vont approuver ce rapport ne sont pas nécessairement d'accord avec tout ce qu'il renferme.

Le sénateur Frith: Non, je n'en connais aucun.

Le sénateur Flynn: Vous n'en connaissez aucun parce que vous avez donné l'ordre de voter pour. C'est tout à fait autre chose.

Le sénateur Olson: Je ne pense pas que vous ayez le droit de prêter des intentions aux sénateurs.

Le sénateur Flynn: Je ne prête aucune intention. Je me fonde sur des faits, non sur des intentions.

Le sénateur Olson: Vous êtes en train de nous dire que nous allons voter contre notre conviction. Vous n'avez pas le droit de dire pareille chose.

Le sénateur Flynn: J'ai le droit de dire que vous pouvez voter en faveur de ce rapport sans pour autant approuver tout ce qu'il renferme. Je pense que c'est d'ailleurs exact en ce qui vous concerne.

Le sénateur Doody: Le sénateur Flynn veut-il saisir le Comité d'une motion?

Le sénateur Flynn: J'ai présenté ma motion.

Le président: Le sénateur Flynn a un amendement. Voulez-vous le répéter?

Le sénateur Flynn: L'amendement que je propose est le suivant: que tous les mots après «n'insiste plus», soient supprimés.

Le sénateur Frith: Vous nous dites de supprimer la partie deux?

Le sénateur Flynn: Oui, la partie deux. Je pense que le Comité a entendu ma motion, monsieur le président.

[Text]

Senator Roblin: Question.'

The Chairman: Those in favour of the amendment please raise their hands.

Senator Frith: Let us poll the members of the committee.

The Clerk of the Committee: Senator Bosa?

Senator Bosa: Nay.

The Clerk of the Committee: Senator Cools?

Senator Cools: No.

The Clerk of the Committee: Senator Frith?

Senator Frith: No.

The Clerk of the Committee: Senator Kirby?

Senator Kirby: Nay.

The Clerk of the Committee: Senator Lewis?

Senator Lewis: Nay.

The Clerk of the Committee: Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Nay.

The Clerk of the Committee: Senator Stollery?

Senator Stollery: No.

The Clerk of the Committee: Senator Atkins?

Senator Atkins: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Balfour?

Senator Balfour: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Doody?

Senator Doody: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Flynn?

Senator Flynn: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Roblin?

Senator Roblin: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Simard?

Senator Simard: Oui.

The Clerk of the Committee: Senator Leblanc?

Senator Leblanc (Saurel): Nay.

The Clerk of the Committee: The nays have it eight to six. The motion has been defeated.

Senator Frith: Will you put the main motion, Mr. Chairman?

The Chairman: The main motion concerns the document that we have now in our hands that has been read by all members of the committee. A few changes have been made by the mover, Senator Stewart.

Senator Frith: Mr. Chairman, the motion has two parts, part one and part two. This document, with its changes, is part two. When you are putting the motion you are putting the whole motion.

Senator Olson: Mr. Chairman, there are one or two words that have been misspelled. I presume they will be corrected. That is the only comment I have.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Passons au vote.

Le président: Que tous ceux qui sont en faveur de l'amendement lèvent la main.

Le sénateur Frith: Procédons à un vote par appel nominal.

Le greffier du Comité: Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Contre.

Le greffier du Comité: Sénatrice Cools?

Le sénateur Cools: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Kirby?

Le sénateur Kirby: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Atkins?

Le sénateur Atkins: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Balfour?

Le sénateur Balfour: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Doody?

Le sénateur Doody: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Oui.

Le greffier du Comité: Sénateur Leblanc?

Le sénateur Leblanc (Saurel): Contre.

Le greffier du Comité: Les non l'emportent par huit voix contre six. La motion est rejetée.

Le sénateur Frith: Voulez-vous mettre la motion principale aux voix, monsieur le président?

Le président: La motion principale vise le document que nous avons entre les mains et que tous les membres du Comité ont lu. Quelques changements ont été apportés par le motionnaire, le sénateur Stewart.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, cette motion comprend deux parties, la partie un et la partie deux. Ce document, avec ses modifications, est la partie deux. Lorsque vous mettez la motion aux voix, c'est toute la motion qui passe.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, un ou deux mots ont été mal orthographiés. Je suppose qu'ils seront corrigés. C'est le seul commentaire que j'ai à faire.

[Text]

The Chairman: Those in favour of the motion made by Senator Stewart please say "yea." Please poll the members.

The Clerk of the Committee: Senator Atkins?

Senator Atkins: No.

The Clerk of the Committee: Senator Balfour?

Senator Balfour: Abstain.

The Clerk of the Committee: Senator Doody?

Senator Doody: Abstain.

The Clerk of the Committee: Senator Flynn?

Senator Flynn: No.

The Clerk of the Committee: Senator Roblin?

Senator Roblin: No.

The Clerk of the Committee: Senator Simard?

Senator Simard: No.

The Clerk of the Committee: Senator Bosa?

Senator Bosa: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Cools?

Senator Cools: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Frith?

Senator Frith: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Kirby?

Senator Kirby: Yea.

The Clerk of the Committee: Senator Lewis?

Senator Lewis: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Stollery?

Senator Stollery: Yes.

The Clerk of the Committee: Senator Leblanc?

Senator Leblanc (Saurel): Yes.

The Clerk of the Committee: Yeas, eight; nays, four; abstentions, two. I declare the motion carried.

The Chairman: The motion is carried. I will report this in the Senate as soon as I receive the translation.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Que ceux qui sont en faveur de la motion présentée par le sénateur Stewart disent «pour». Veuillez procéder à l'appel nominal.

Le greffier du Comité: Sénateur Atkins?

Le sénateur Atkins: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Balfour?

Le sénateur Balfour: Abstention.

Le greffier du Comité: Sénateur Doody?

Le sénateur Doody: Abstention.

Le greffier du Comité: Sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Contre.

Le greffier du Comité: Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Pour.

Le greffier du Comité: Sénatrice Cools?

Le sénateur Cools: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Kirby?

Le sénateur Kirby: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Pour.

Le greffier du Comité: Sénateur Leblanc?

Le sénateur Leblanc (Saurel): Pour.

Le greffier du Comité: Huit pour, quatre contre, deux abstentions. La motion est adoptée.

Le président: La motion est adoptée. J'en ferai rapport au Sénat dès que j'en recevrai la traduction.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Alan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**National
Finance**

**Finances
nationales**

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 1, 1989

Le jeudi 1^{er} juin 1989

Issue No. 7

Fascicule n° 7

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The examination of Bill C-7, An
Act to amend the Criminal Code
(pari-mutuel betting)

L'étude du Projet de loi C-7, Loi modifiant
le code criminel
(pari-mutuel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bolduc substituted for that of the Honourable Senator Roblin.

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Flynn (*May 25, 1989*).

The name of the Honourable Senator Marsden substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*May 25, 1989*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc substitué à celui de l'honorable sénateur Roblin.

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn (*le 25 mai 1989*).

Le nom de l'honorable sénateur Marsden substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 31 mai 1989*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Thursday, May 18, 1989:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Beaudoin, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-7, An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi, 18 mai 1989:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Beaudoin, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 1, 1989
(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Frith, Marsden, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (11)

Also present, but not of the Committee: The Honourable Senator Corbin.

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1989 began its consideration of Bill C-7, "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)".

Witnesses:

From the Department of Agriculture:

Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary;

Mr. Charles Lalonde, Director, Race Track Division;

Ms. Elizabeth Cleghorn, Research Officer, Race Track Division.

Mr. Cardiff made an opening statement, following which he and the other witnesses responded to questions.

At 12:55 p.m., the Committee continued *in camera*.

At 1:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1^{er} JUIN 1989
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Frith, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (11)

Également présents, mais sans faire partie du Comité: L'honorable sénateur Corbin.

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1989, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-7, «Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel)».

Témoins:

Du ministère de l'Agriculture:

M. Murray Cardiff, secrétaire parlementaire;

M. Charles Lalonde, directeur, Division des hippodromes;

M^{me} Elizabeth Cleghorn, recherchiste, Division des hippodromes.

M. Cardiff lit une déclaration préliminaire puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 12 h 55, le Comité poursuit la séance à huis clos.

À 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 1, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-7, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting), met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee to examine Bill C-7, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting). Before I present the witnesses, I wish to inform honourable senators that after the completion of our sitting we will have an *in camera* meeting on the future business of the committee and on how we will go about completing our hearings on Bill C-7.

Honourable senators, we are pleased to have with us this morning, from the Department of Agriculture, Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary, Mr. Charles Lalonde, Director, Racetrack Division, and Elizabeth Cleghorn, a research officer. I understand that Mr. Cardiff has an opening statement to make and I ask him to proceed.

Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary, Department of Agriculture: Thank you, Mr. Chairman. It is certainly a pleasure to be here this morning to speak to the Senate committee on Bill C-7, which governs pari-mutuel wagering. I apologize for not having copies of my opening statement and I hope that senators will bear with me. It will take me at least 15 minutes to go through it, but I believe that in the light of the importance of Bill C-7 we should take some time with this. Perhaps the opening remarks will make senators more aware of what we have achieved with respect to this legislation in the House of Commons.

I am convinced that this legislation will benefit the horse racing industry. We know that Bill C-7 will permit wagering on live horse races away from racetracks in theatres owned or leased by racing associations.

This legislation is designed to meet two objectives. First, it will protect existing jobs in the horse racing segment of the industry. Second, it will create new jobs. Bill C-7 reflects the interests of those who took part in hearings during the drafting of the bill or who commented or made suggestions in correspondence with the Minister of Agriculture and his officials.

At the outset, a background document was sent out to promote discussion of the subject. The various representatives of the industry, the provincial horse racing commissioners and the provincial ministers responsible were able to give the contents their careful attention and indicate the areas where they thought changes should be made. Bill C-7 was therefore prepared in close co-operation with the industry and its contents are relatively simple.

Under the bill, wagers made in theatres owned or leased by racing associations will be treated like racetrack bets. They

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 1^{er} juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déposé le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel), se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la première fois que le Comité se réunit pour étudier le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel). Avant de présenter les témoins, j'aimerais informer les honorables sénateurs que nous nous réunirons à huis clos après cette séance pour décider des travaux ultérieurs du Comité et pour établir le calendrier des séances sur le projet de loi C-7.

Honorables sénateurs, il me fait plaisir d'accueillir ce matin trois témoins du ministère de l'Agriculture: M. Murray Cardiff, secrétaire parlementaire, M. Charles Lalonde, directeur de la Division des hippodromes, et Mme Elizabeth Cleghorn, attachée de recherche. Je crois que M. Cardiff a une déclaration préliminaire à nous lire et je lui cède la parole.

M. Murray Cardiff, secrétaire parlementaire, ministère de l'Agriculture: Merci, monsieur le président. Je suis évidemment très heureux d'être ici ce matin pour vous parler du projet de loi C-7 sur le pari mutuel. Je m'excuse de ne pas avoir d'autres exemplaires de ma déclaration préliminaire et j'espère que ma lecture ne sera pas trop fastidieuse. Celle-ci prendra environ 15 minutes, mais je crois que le projet de loi C-7 vaut la peine qu'on s'y attarde. Ma déclaration préliminaire permettra peut-être aux sénateurs de constater que des projets ont été réalisés à ce sujet à la Chambre des communes.

Je suis convaincu que c'est un projet de loi qui profitera à l'industrie des courses de chevaux. On sait que le projet de loi C-7 autorisera le pari sur les courses de chevaux à partir de salles de paris situées à l'extérieur des hippodromes et détenues ou louées par les associations de courses.

Ce projet de loi vise à remplir deux objectifs. Le premier consiste à protéger les emplois actuels dans le secteur des courses de chevaux, alors que le deuxième vise à en générer de nouveaux. Le projet de loi C-7 a été élaboré en tenant compte des intérêts des divers intervenants qui ont participé aux audiences tenues lors de son élaboration ou qui ont fait part de leurs commentaires ou de leurs suggestions en écrivant au ministre de l'Agriculture ou à ses fonctionnaires.

Au départ, on a fait parvenir un document de base pour favoriser la discussion à ce sujet. Les divers représentants du secteur, les commissions provinciales de courses de chevaux et les ministres provinciaux responsables ont pu en étudier le contenu attentivement et nous faire connaître les domaines où ils jugeaient opportun d'apporter des changements. Le projet de loi C-7 a donc été élaboré en étroite collaboration avec le secteur et il est relativement simple.

En effet, il permet que les paris engagés dans des salles de paris louées ou détenues par les associations de courses soient

[Text]

will be registered and then integrated with wagers made at the track.

The bill gives the federal minister the authority to regulate betting in theatres but also stipulates that a racing association must obtain a provincial licence in order to operate a tele-theatre.

This last provision is of key importance to the provinces, since it allows them to regulate the theatre sector as they see fit, just as they already do in the case of racetracks. The provision is also important in ensuring that racing is not adversely affected by theatres.

Provincial interests in horse racing are protected in the amending legislation in subsection 204(8). Each theatre location would have to be licensed by the provincial Lieutenant Governor before the federal government would be prepared to consider issuing a theatre pari-mutuel betting licence.

The legislation also amends subsection 204(2) of the Criminal Code to permit bets to be placed at betting theatres. In addition, it provides for wagers to be phoned in to the tele-theatre by bettors who keep accounts with racing associations for this purpose. This ensures that existing regulations on pari-mutuel wagering remain in effect for betting at theatres.

Some who appeared at the hearings also expressed the need for the injection of new capital in the horse racing industry. Bill C-7 takes this need into account. For example, if a racing association prefers not to purchase a teletheatre building, it may lease one instead.

We have given the Senate committee members a copy of the draft regulations under the bill. Although the regulations concern the technical aspects of pari-mutuel wagering, they also provide full protection for horsemen, in keeping with a request made more than two years ago.

Following passage of Bill C-7, the federal government will initiate protocol discussions with the provinces to ensure that home market areas are designated uniformly across Canada. They will then be adopted by the federal government pursuant to its regulations on pari-mutuel wagering.

Under existing regulations, circuits have already been established to restrict pari-mutuel betting to any one race course in that circuit on a particular day. This ensures that racetracks have access to their respective markets in an orderly fashion. For example, here in the National Capital Region, Connaught Park in Aylmer and the Rideau-Carleton Raceway operate in the same circuit.

With the introduction of theatre-style wagering, the concept of circuits and priority of racing days will remain unchanged. A racing association will be permitted by legislation to run its theatres as an extension of its racetrack and thus the days that a theatre can operate will already have been defined by existing circuits.

[Traduction]

reconnus comme ayant été conclus dans un hippodrome. Ces paris sont donc inscrits puis intégrés à ceux conclus à l'hippodrome.

De plus, il accorde au ministre fédéral le pouvoir de réglementer les paris effectués dans les salles de paris et permet à chaque province de décider si elle autorisera ou non une association de courses à exploiter une salle de pari.

Ce dernier principe revêt une importance capitale pour les provinces puisqu'il permet à chacune d'entre elles de réglementer le secteur des salles de paris comme elle l'entend et comme il lui est déjà possible de le faire dans les hippodromes. Ce principe est aussi important pour faire en sorte que les salles de paris ne nuisent pas aux courses.

Les intérêts provinciaux dans les courses de chevaux sont protégés dans la loi modificatrice au paragraphe 204(8). L'emplacement de chaque salle de paris devra être autorisé aux termes d'un permis délivré par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province avant que l'administration fédérale n'envisage d'accorder un permis pour la tenue de paris mutuels en salle.

Le projet de loi modifie également le paragraphe 204(2) du Code criminel afin de permettre la tenue de paris en salle. En outre, il prévoit que les parieurs pourront engager des paris par téléphone à la salle de paris s'ils ont au préalable ouvert un compte de pari par téléphone auprès de l'association de courses. Cela assure la validité, pour le pari en salle, du règlement actuel sur la tenue de paris mutuels.

On sait aussi que certains témoins ont exprimé la nécessité de permettre l'injection de nouveaux capitaux dans le secteur des courses de chevaux. Le projet de loi C-7 prend en considération ce besoin. Ainsi, si une association de courses préfère ne pas investir dans l'achat d'un bâtiment en vue d'y installer une salle de paris, elle pourra plutôt en louer un.

Nous avons remis aux membres du Comité sénatorial le projet de réglementation préparé en vertu du projet de loi. Bien que ces règlements touchent les aspects techniques du pari mutuel, ils apportent aussi aux professionnels du cheval la protection entière demandée il y a plus de deux ans.

Après l'adoption du projet de loi C-7, le gouvernement fédéral amorcera des discussions au sujet d'un protocole avec les provinces pour que les zones d'exploitation exclusives soient désignées uniformément dans tout le Canada. Ces zones seront ensuite adoptées par le gouvernement fédéral conformément aux règlements pris sur la tenue des paris mutuels.

En vertu du Règlement, les circuits ont déjà été établis afin de restreindre la tenue de paris mutuels sur une seule course dans un circuit un jour donné. Cela vise à assurer aux hippodromes l'accès à leur zone d'exploitation respective de façon ordonnée. Par exemple, dans la région de la capitale nationale, le parc Connaught, à Aylmer, et l'hippodrome Rideau-Carleton font partie du même circuit.

Avec l'introduction du pari en salle, le concept des circuits et l'ordre de priorité des jours de courses demeureront inchangés. Une association de courses sera autorisée par la loi à exploiter ses salles de paris en tant que prolongement de son hippodrome et, ainsi, les jours d'exploitation de telles salles seront alors déjà définis par les circuits existants.

[Text]

Within a circuit, a racetrack will be assigned a particular geographic area where only the respective racing association and its horsemen can determine if a theatre will operate. Once there is an agreement between the association and its horsemen, they will apply for a licence from the provincial government to locate and operate their theatres. Once granted, they will then apply for a pari-mutuel licence from the federal government.

Tracks will require a minimum of 50 live racing days to establish their own theatre network. This is in recognition of the minimum commitment that each racing association must make to live racing.

A track that features races less than ten days a year does not qualify as a market area, but at least two of its live programs will be protected under the regulations. Tracks with more than ten but less than 50 days will have market area protection but must rely on importing races from other tracks in order to offer betting at their theatres year round. In addition, the regulations will require operators and horsemen to agree on the scheduling of races to be transmitted to teletheatres.

The regulations will also be designed to protect summer racing events at agricultural fairs across the country. We recognize that these races make an important economic and social contribution to many of Canada's rural communities.

The legislation senators are considering today has the support of every province. In fact, we just recently received commitments from Ontario and British Columbia to work together to ensure its smooth implementation. Under the legislation, it will be the sole responsibility of individual provinces to decide whether to permit pari-mutuel betting at teletheatres within their jurisdictions.

Once provinces have opted in, there will continue to be a strong federal presence in the horse racing industry. Betting at each theatre would be federally supervised, just as is now the case at racetracks. This would include monitoring the live-race video signals and the transfer of betting data into the pools at the track and the calculations and posting of payouts for the racetrack and theatre sites.

We will review communications systems used to transmit and receive race signals and betting information. We will also set rules for the type of information that must accompany the video signal, such as the name of the racecourse, the race number and the date and time.

Senators received a letter on May 5 from the Ontario Harness Horsemen's Association. The horsemen want to be consulted and to be given the opportunity to approve the draft regulations and future changes. For information purposes, I would like to provide you with a summary of correspondence between the Minister of Agriculture and the Ontario Harness

[Traduction]

Dans un circuit, une région géographique particulière sera attribué à un hippodrome et seuls l'association de courses en question et ses professionnels du cheval pourront déterminer s'il y aura une salle de paris dans cette région. Une fois l'entente conclue entre l'association et ses professionnels du cheval, les deux parties présenteront une demande de permis au gouvernement provincial pour faire approuver l'emplacement et l'exploitation de leur salle de paris. Une fois cette étape franchie, elles demanderont ensuite au gouvernement fédéral un permis pour exploiter une salle de pari mutuel.

Les hippodromes devront présenter au moins 50 jours de courses pour établir leur propre réseau de salles de paris. C'est là l'engagement minimal que chaque association est tenue de prendre envers les courses en direct.

Un hippodrome qui présente des courses moins de 10 jours par année n'est pas considéré comme une zone d'exploitation, mais au moins deux de ses programmes de courses en direct seront protégés en vertu du Règlement. Les hippodromes qui présentent des courses plus de 10 jours mais moins de 50 jours par année jouiront de la protection des zones d'exploitation mais devront compter sur les courses d'autres hippodromes pour exploiter leur salle de paris à longueur d'année. En outre, les exploitants et les professionnels du cheval devront, en vertu du Règlement, convenir d'un calendrier des courses à transmettre aux salles de paris.

Le Règlement sera également conçu de façon à protéger les programmes de courses estivaux organisés dans le cadre de foires agricoles dans tout le pays. Nous reconnaissons que ces courses apportent une contribution économique et sociale importante à de nombreuses communautés rurales du Canada.

Le projet de loi que les sénateurs examinent aujourd'hui a reçu l'appui de chacune des provinces. En fait, l'Ontario et la Colombie-Britannique viennent tout juste de s'engager à collaborer pour applanir les obstacles à sa mise en application. En vertu de cette loi, il incombera à chaque province de décider si elle permettra la tenue de paris mutuels dans les salles de paris qui relèvent de sa compétence.

Une fois que les provinces se seront affiliées à la Loi, la présence fédérale continuera de se faire sentir dans le secteur des courses de chevaux. Chaque salle de paris fera l'objet d'une surveillance fédérale, exactement comme c'est le cas maintenant dans les hippodromes. Cela comprendra la surveillance de la diffusion vidéo des courses en direct et la transmission des données sur les paris dans les poules à l'hippodrome, ainsi que le calcul et l'envoi des retenues faites par l'hippodrome et les salles de pari.

Nous examinerons les systèmes de communication servant à la transmission et à la réception des signaux des courses et de l'information sur les paris. Nous établirons également des règles pour le type d'information devant accompagner le signal vidéo, notamment le nom, le numéro, la date et l'heure de la course.

Les sénateurs ont reçu une lettre, le 5 mai dernier, de la part de l'Ontario Harness Horsemen's Association, qui demandait à être consultée et qu'on leur donne l'occasion d'approuver la réglementation et les changements éventuels. Pour votre information, je désire vous donner le sommaire de la correspondance échangée entre le ministre de l'Agriculture et ses fonc-

[Text]

Horsemen's Association, or OHHA. Specifically, it was concerned with the need to allow provincial opting-in and licensing; allow horsemen's approval of theatre implementation within specific market areas; and allow horsemen to share their revenue from theatre betting.

On October 27, 1987, the OHHA advised its membership on theatre betting. OHHA stated that it had informed Agriculture Canada and that it was not opposed to Bill C-7 provided that the legislation was beneficial to all segments of the racing industry. OHHA also reiterated that it wanted the same purse revenue from theatre wagering as from live on-track betting.

On March 8, 1988, OHHA advised the Minister of Agriculture that it wanted more consultations. A meeting was held on April 25, 1988 in Toronto, where legislation and draft regulations were reviewed with all horsemen's groups. There were no new issues identified, as legislation and regulations covered concerns expressed by OHHA.

On April 6, 1988, the Minister of Agriculture responded to OHHA, noting the following: one, provincial opting-in and licensing were provided for in the legislation; two, horsemen's approval was mandatory for a federal pari-mutuel permit to be issued under the regulations; three, horsemen will share in revenue of theatres, under the regulations and legislation, as a wager at a theatre is deemed to be made at a racetrack. Thus, existing contracts will cover theatre wagers and ensure that the proportion allocated to purses will apply on the theatre wagers.

Section 6(d) of the draft regulations stipulates that the association applying for a permit must, if it intends to hold theatre wagering, provide proof that the association and the horsemen who signed a contract with it have entered into an agreement specifying the timetable of races presented at the theatre and the distribution of revenue from that theatre.

This, in effect, means that in a harness market thoroughbred racing cannot be broadcast into a theatre without the contractual consent of the local harness horsemen.

The horsemen, therefore, have the control they requested. Furthermore, the Ontario Harness Horsemen's Association recently acknowledged in an industry publication that it had included a theatre clause in 19 out of the 20 contracts that will be negotiated shortly.

With respect to the OHHA request to approve the regulations, I would note that, pursuant to the regulatory reform instituted by this government, the horsemen have full protection.

Once the legislation has been passed, the draft regulations will be prepublished in the *Canada Gazette* for a one-month period. During that time, Agriculture Canada officials will

[Traduction]

tionnaires et l'Ontario Harness Horsemen's Association (OHHA). L'OHHA avait souligné le besoin de permettre aux provinces de pouvoir s'affilier à la loi et d'émettre des permis d'autoriser les professionnels du cheval à approuver l'installation de salles de paris à l'intérieur des zones d'exploitation et de permettre aux professionnels du cheval de partager les revenus du pari en salle.

Le 27 octobre 1987, l'OHHA informait ses membres du projet de pari en salle. Elle a indiqué alors qu'Agriculture Canada avait été avisé que l'Association ne s'oppose pas au projet de loi C-7, pourvu que la loi puisse aider tous les secteurs de l'industrie des courses. L'Association soulignait qu'elle tenait à s'assurer que le partage des bourses est le même pour le pari en salle que pour le pari à l'hippodrome.

Le 8 mars 1988, l'OHHA a avisé le ministre de l'Agriculture qu'elle souhaitait que d'autres consultations aient lieu. Une réunion fut organisée le 25 avril à Toronto, où le projet de loi et le projet de réglementation ont été examinés pour tous les groupes de professionnels du cheval. Il n'y a eu aucun point de contention soulevé, puisque le projet de loi et le Règlement ont été élaborés en fonction des préoccupations déjà exprimées par l'OHHA.

Le 6 avril 1988, le ministre de l'Agriculture répondait à l'OHHA en indiquant ce qui suit: en première lieu, l'affiliation provinciale et l'octroi du permis sont prévus dans le projet de loi; deuxièmement, le Règlement exige l'approbation des professionnels du cheval avant qu'un permis sur le pari mutuel ne soit émis; en dernier lieu, le Règlement et le projet de loi exigent que le partage des revenus du pari en salle se fasse avec les professionnels du cheval étant donné qu'un pari en salle est considéré comme ayant été fait dans un hippodrome. Aussi les contrats actuels porteront-ils sur les paris en salle et assureront que la proportion affectée aux bourses s'appliquera aux paris en salle.

Le paragraphe 6(d) du projet de réglementation précise que l'association qui présente une demande de permis doit, si elle entend tenir des paris en salle, fournir la preuve qu'une entente précisant le calendrier des courses présentée à la salle de paris et la répartition des revenus provenant de cette salle a été conclue entre l'association et les professionnels du cheval ayant passé un contrat avec elle.

Cela veut dire en fait que, dans un marché de courses attelées, il ne peut y avoir de diffusion de courses au galop sans qu'une entente contractuelle à cet effet n'ait été conclue avec les professionnels du cheval attelé locaux.

Ces professionnels du cheval ont donc les contrôles qu'ils ont demandés. De plus, les membres de la Ontario Harness Horsemen's Association ont admis récemment, dans leur publication mensuelle, avoir incorporé un article pour le pari en salle dans 19 des 20 contrats qui seront négociés prochainement.

En ce qui concerne leur demande d'approbation des règlements, je vous rappelle que la réforme réglementaire du présent gouvernement offre une protection entière aux professionnels du cheval.

Une fois que le projet de loi sera adopté, le projet de réglementation sera publié dans la *Gazette du Canada* pendant un mois. Durant ce temps, les représentants d'Agriculture Canada

[Text]

once again consult with OHHA to ensure that the association is fully cognizant of the regulations. Future changes, if required, would also be subject to the regulatory agenda.

I firmly believe that Bill C-7 will enable the horse racing industry to benefit from the implementation of the teletheatre concept.

By proceeding as we intend, we are giving the horse racing industry the opportunity for the first time to direct its own economic development within a defined and positive regulatory framework.

During the Senate debate for the second reading of this bill on May 17th, the honourable senator for York Centre, the Honourable Senator Stanbury stated:

The evidence of the suffering of the horse tracks is somewhat weak, in view of an Agriculture Canada press release which reported, under the heading "Pari-mutuel betting up in 1988", as follows:

Betting at Canadian racetracks in 1988 increased for the third consecutive year. According to figures released today by Agriculture Minister Don Mazankowski, a record \$1.82 billion was bet at 107 tracks across the country, an increase of 6.2 per cent over 1987.

The senator's statement is certainly correct. However, it must be analyzed within the context of the eighties. The increase in betting in 1988 represented the first net increase since 1982, when the total wager was \$1.72 billion, which then decreased to \$1.60 billion in 1985, and \$1.71 billion in 1987.

In constant dollar terms, wagering went down by more than 43 per cent over the last seven years. Thus, while \$1.82 billion in 1988 appears as an all-time high for the racing industry, its purchasing power is slightly less than a billion dollars in comparison to 1982.

This is the downtrend that has to be reversed if jobs are to be assured in that industry.

Some honourable senators have made references to moralistic issues associated with gambling legislation. Senators must remember that we are dealing with a pari-mutuel concept—that is, 75 to 80 per cent of the wagers are returned to the public.

It is important to place horse betting in proper perspective. In 1988, the turnstiles clicked more than 11 million times, but racing fans represent less than five per cent of the Canadian population. These fans attended racetracks across Canada and wagered \$1.82 billion. That represents a per capita of \$155 for each race day.

Unfortunately, the tendency is to assume that a patron spent \$155 of his disposable income on a given day. The reality, however, is that the patron spent \$44, as the winnings of the first race are wagered on subsequent races. Studies have indicated that a dollar is turned over approximately 3.5 times during one day of races. In the industry, this is known as the

[Traduction]

s'assureront que les membres de l'OHHA comprennent bien le sens de ce règlement. De plus, à l'avenir, tout autre changement sera fait en suivant les modalités établies pour les projets de réglementation.

Je crois fermement que le projet de loi C-7 permettra au secteur des courses de chevaux de mettre en place le concept des salles de paris d'une façon qui lui soit avantageuse.

En procédant de la façon que nous envisageons, nous donnons l'occasion, pour la première fois, au secteur des courses de chevaux d'orienter lui-même son développement économique, dans le cadre d'une réglementation définie et positive.

Durant les débats qui ont précédé, au Sénat, l'adoption en deuxième lecture de ce projet de loi, le 17 mai, l'honorable sénateur de York Centre, M. Stanbury, a déclaré que:

«les preuves des difficultés des hippodromes sont quelque peu faibles, à en croire un communiqué de presse du ministère de l'Agriculture du Canada qui, sous le titre «Le pari mutuel en hausse en 1988»,

rapporte que le montant des paris aux hippodromes canadiens en 1988 a augmenté pour la troisième année d'affilée. D'après les chiffres publics aujourd'hui par le ministre de l'Agriculture, M. Don Mazankowski, un record de 1,82 milliard de dollars a été parié à 107 hippodromes à travers le pays, soit une hausse de 6,2 p. 100 par rapport à 1987.»

La déclaration du sénateur est certainement exacte. Toutefois, elle doit être analysée à la lumière des données des années 80. L'augmentation des paris en 1988 représente la première augmentation nette depuis 1982, alors que le total s'élevait à 1,72 milliard de dollars, pour diminuer par la suite à 1,60 milliard en 1985 et à 1,71 milliard en 1987.

En dollars constants, les paris ont baissé de plus de 43 p. 100 au cours des sept dernières années. Par conséquent, même si le chiffre de 1,82 milliard de dollars en 1988 semble un record pour le secteur des courses, le pouvoir d'achat correspondant est maintenant légèrement inférieur à 1 milliard de dollars de 1982.

Cette tendance à la baisse doit être renversée pour garantir les emplois dans ce secteur.

Certains sénateurs ont fait état des questions morales liées à la législation sur le jeu. Les sénateurs doivent se rappeler que nous traitons d'un concept de pari mutuel et que de 75 à 80 p. 100 de l'argent misé retourne au public.

Là encore, il importe de remettre la question dans le bon contexte. En 1988, plus de 11 millions de passionnés, soit moins de 5 p. 100 de la population canadienne, ont assisté à des courses à travers le pays et parié 1,82 milliard de dollars, ce qui représente un montant de 155 dollars par personne pour chaque jour de course.

Malheureusement, on a tendance à supposer qu'un habitué dépense 155 dollars de son revenu disponible, une journée donnée. Toutefois, la réalité est tout autre. L'habitué dépense en moyenne 44 dollars, car les gains de la première course sont réinvestis en paris dans les courses suivantes. Des études ont montré qu'un dollar est recyclé environ 3,5 fois durant une

[Text]

"churn factor"; and when the last race is over, patrons walk away with 75 to 80 per cent of the money they had at the start of wagering.

Senator Corbin: The winners.

Mr. Cardiff: Right. The point here is that racing is competitive with other forms of entertainment and in many cases it represents a cash outlay that is substantially less than that spent at bingos and casinos.

Furthermore, betting on horse races does not appeal to the impulse gambler in the way that lotteries do. After all, more than 80 per cent of Canadians gamble on lotteries. The horse bettor must understand the sport and the learning curve on types of wagers, horses' form, past performances and other factors is quite sophisticated. In fact, it is well recognized that new patrons are intimidated by the information provided in the racing programs.

Secondly, with betting on horses at tracks or at proposed theatres, there will be admission charges for entering a pari-mutuel facility. This, coupled with parking fees, program purchases, food and beverage costs, rules out the people likely to bet on impulse such as is the case with lotteries and casinos.

The people supporting horse racing are obviously those with some knowledge who have made a choice to patronize a given facility.

Thirdly, only 20 to 40 such theatres will be established across Canada as the economics to support these facilities dictate that their numbers be few. A theatre must supplement the existing racing base and not be in competition with it. Thus you will not see theatres at every street corner. Furthermore, the licensing provisions of both levels of government will prevent betting shops.

As I have previously stated, a healthy and viable horse racing industry has a positive economic impact on the agricultural community. The establishment of these theatres would create jobs in the service sector.

I am therefore convinced that Bill C-7 answers the interests of the horse racing industry in Canada. With the assistance of our two officials from Racetracks Canada, we are prepared to answer questions.

The Chairman: I should like to ask a question that has been puzzling me. When the bill was introduced in the House of Commons, the minister introduced and defended the bill. When it went to the committee of the House, you were there representing the Department of Agriculture.

Mr. Cardiff: I was representing the minister.

The Chairman: Should we have asked the minister to come here today?

Mr. Cardiff: I represented the minister at the hearings in the House of Commons.

[Traduction]

journée de course. C'est ce que le secteur désigne par «facteur de remise au jeu». Lorsque la dernière course est terminée, les clients repartent avec 75 à 80 p. 100 de l'argent qu'ils ont parié.

Le sénateur Corbin: Les gagnants.

M. Cardiff: Oui. La question ici, c'est que le secteur des courses fait concurrence à d'autres formes de divertissement et, dans de nombreux cas, il représente un décaissement beaucoup moindre que l'argent dépensé aux bingos et dans les casinos.

De plus, le pari aux courses n'attire pas le joueur impulsif comme le font les loteries. Après tout, plus de 80 p. 100 des Canadiens jouent à la loterie. Tout d'abord, le parieur aux courses doit connaître le sport, et la courbe d'apprentissage des types de pari, de la condition des chevaux et des performances antérieures est assez compliquée. En fait, il est bien admis que l'information paraissant dans les programmes des courses fait peur aux nouveaux clients.

Ensuite, le pari dans un hippodrome ou dans les salles de paris proposées sera accompagné de frais d'entrée dans une installation de pari mutuel. Ce montant, associé au frais de stationnement et à l'achat de programmes, d'aliments et de boissons permet d'éliminer ceux qui pourraient parier d'une façon impulsive comme dans le cas des loteries et des casinos.

Ceux qui s'intéressent aux courses de chevaux sont, de toute évidence, des gens qui possèdent une certaine connaissance de ce domaine et qui ont choisi de fréquenter une installation donnée.

Enfin, pour des raisons économiques, de 20 à 40 salles de paris seulement seront établies dans tout le Canada. Une salle de paris doit compléter et non pas concurrencer la structure de base actuelle des courses. Aussi ne verra-t-on pas de salle de paris à tous les coins de rue. De plus, les dispositions pour la délivrance des permis par les deux niveaux de gouvernement empêcheront la création de telles installations.

Comme je l'ai souligné antérieurement, un secteur des courses sain et viable a un effet économique positif sur la communauté agricole. De plus, la création de salles de paris engendrerait des emplois additionnels dans le secteur des services.

Je crois ainsi que le projet de loi C-7 correspond bien aux intérêts du secteur des courses de chevaux au Canada. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le président: J'aimerais poser une question qui m'intrigue depuis quelque temps. Lorsque le projet de loi a été présenté devant la Chambre des communes, le ministre l'a lui-même défendu. Pourtant, lorsqu'il a été déféré au comité des Communes. C'est vous qui représentiez le ministère de l'Agriculture.

M. Cardiff: Je représentais le ministre.

Le président: Aurait-il fallu demander au ministre de témoigner aujourd'hui?

M. Cardiff: J'ai également représenté le ministre lors des audiences de la Chambre des communes.

[Text]

The Chairman: Why did the minister not attend those hearings?

Mr. Cardiff: The minister gave speeches on the introduction and second reading of that bill. It was then referred to committee and I, along with these two officials, appeared as witnesses. I appeared on behalf of the minister and these people appeared on behalf of Racetracks Canada from Agriculture Canada, as is the case today.

Senator Frith: I should like to ask questions regarding three points that have been brought to my attention by persons interested. I have other concerns, but for the moment I will limit my questioning to concerns of those involved in the industry.

I will try to summarize those concerns into three points. The first is the possible threat to attendance at tracks. The thought is that people will not go the track because they will prefer to sit in a bar and bet.

The second concern is that it be very clear that the operation is simply an extension of the track's market, and that there be no overlap which would threaten a track that could not afford to have that extension.

The third concern is that third-party involvement be prohibited. In other words, that no-one would be brokering. The parties involved would be strictly the track and the extension of the track—namely, the bar. Part of the concern is that the government should closely monitor the fairness of licensing. In other words, the favouring of one's brother, who had a bar, and so on, would be strictly prohibited and regulated. Those are the three areas that have been expressed to me in the mail and in the phone calls that I have received.

Mr. Cardiff: In reference to your first concern about affecting the attendance at racetracks, with possibly only 40 to 45 teletheatres being established across Canada and marketing areas being designed, that will give protection to the attendants at those tracks. We will probably ask our officials to expand on this point in more detail, but market areas will be clearly defined as to where teletheatres can be located in relation to racetracks.

Senator Frith: Did you say that there will be a limited number of theatres, or a limited number of market areas?

Mr. Cardiff: We estimated that there would be less than 50 teletheatres in all of Canada.

Senator Frith: Whenever limitations are put on number—there are serious repercussions. For example, you get into the phenomenon of taxicab licences. The minute there are a limited number of them they immediately become worth ten times as much as they were, and the end result is serious trafficking in licences.

Will you limit it to a certain number, or will you have a limited number of markets that you estimate will be it?

[Traduction]

Le président: Pourquoi le ministre n'a-t-il pas assisté lui-même à ces audiences?

M. Cardiff: Le ministre a prononcé un discours lors de la présentation et de la seconde lecture du projet de loi. Lorsque celui-ci a été envoyé à l'étude en comité, j'ai alors comparu comme témoin, tout comme les deux autres fonctionnaires ici présents. Je témoignais au nom du ministre et ces personnes témoignaient au nom de la Division des hippodromes d'Agriculture Canada, comme c'est le cas aujourd'hui.

Le sénateur Frith: J'aimerais poser des questions sur trois préoccupations qui ont été portées à mon attention par des personnes intéressées. D'autres questions me viennent à l'esprit, mais je me limiterai à celles qui intéressent vraiment le secteur visé.

Je vais tenter de résumer ces préoccupations en trois points. En premier lieu, on craint que les parieurs cessent d'assister aux courses dans les hippodromes et qu'ils préfèrent plutôt parier dans un bar, en buvant un verre, que dans un hippodrome.

Deuxièmement, il doit être tout à fait clair que ces salles de paris ne seront que le prolongement des hippodromes et qu'elles ne nuiront pas aux champs de courses qui ne peuvent se permettre de telles installations.

En dernier lieu, la participation de tierces parties doit être interdite. Autrement dit, aucun intermédiaire ne pourrait faire partie du processus. Seuls l'hippodrome et son prolongement, soit le bar, pourraient y participer. D'une part, il faudrait que le gouvernement soit très vigilant à propos de l'émission équitable des permis. Autrement dit, le favoritisme à l'égard d'un frère qui exploiterait un bar, par exemple, devrait être strictement interdit par règlement et surveillé. Telles sont les préoccupations qui me sont transmises par lettre et par téléphone.

M. Cardiff: Pour répondre à votre premier point concernant le risque que les assistances soient moins nombreuses dans les hippodromes, je vous signale que, compte tenu qu'on ne prévoit autoriser que 40 à 45 salles de paris dans tout le Canada et que les zones d'exploitation exclusive seront bien définies, la clientèle des hippodromes devrait demeurer suffisamment stable. Nous demanderons probablement aux experts du ministère de vous donner plus de détails à ce sujet, mais nous avons l'intention de définir clairement les zones où l'on permettra l'exploitation de salles de paris par rapport aux hippodromes existants.

Le sénateur Frith: Dites-vous qu'il y aura un nombre limité de salles de paris et de zones d'exploitation?

M. Cardiff: Selon nos prévisions, il devrait y avoir moins de 50 salles de paris dans tout le Canada.

Le sénateur Frith: Dès qu'on tente de limiter le nombre, les répercussions fâcheuses ne tardent pas à survenir. Prenez, par exemple, le cas des permis de taxis. Dès qu'on en a limité le nombre, leur prix a doublé et, partant, on a commencé à les trafiquer.

Limiterez-vous le nombre de permis, ou celui des zones d'exploitation?

[Text]

Mr. Cardiff: No. It limits itself because of the number of racetracks that qualify to have teletheatre shops.

Perhaps you can ask Mr. Lalonde to expand on that area of it. The number of tracks that would qualify to have teletheatres would limit it in its own way.

Mr. Lalonde, would you like to expand on that?

Mr. Charles Lalonde, Director, Racetrack Division, Department of Agriculture: The racing industry—both horsemen and racetracks—is cognizant of a potential to displace their patron base away from the racetrack into a theatre. That is possible when a theatre is located too close to an existing racetrack. Given the distribution of racetracks across Canada, there are only about 35 or 40 small cities with a population in excess of 10,000 people that offer a real market where you could go in and establish theatres.

In the immediate areas around the track, theatres are possible if you are in a highly populated area—for example, the metropolitan Toronto area, where you could possibly introduce a theatre without affecting the attendance of the live track. However, those applications are extremely limited, and I would not see more than four or five of those kinds of theatres in Canada.

Concerning the regulations, we do not define how many theatres a racetrack can have. The economics of transmitting racing to ensure that the proper communication lines are there for betting information ensures that these theatres are situated where there is a fair population base. Otherwise the overhead of operating the theatre will nullify any of the benefits.

Senator Frith: On that point—to bring it down to the actual attendance question—you are conscious of and wish to avoid, a situation where many people will say, “Why should I go to my local track when I can watch the bigger track on television?” Therefore, the larger track would sap the market of the smaller track. That is what my people seem to be concerned about.

Mr. Lalonde: As Mr. Cardiff referred to in his statement, in Canada right now we have allocated racetracks to various circuits where their betting days have already been defined so that their potential to have theatres are already limited by the betting days they now have. So that they do not have an ability to double or triple the number of days that are available to them.

Secondly, within that circuit structure we will assign to each racetrack a geographical area where only the local track and local horsemen of that track will decide whether they want the theatre established in that market. If the local decision is, “I do not want a theatre because I feel that the potential to harm live racing is real,” then no other track from any other city can enter that geographical area. The responsibility is in the hands of the people with the investment.

[Traduction]

M. Cardiff: Non, leur nombre se limitera de lui-même, car il n'y aura que certains hippodromes qui auront le droit d'exploiter une salle de paris.

Peut-être pourriez-vous demander à M. Lalonde de vous donner d'autres explications à ce sujet. Le fait que le nombre de pistes qui auront le droit d'exploiter une salle de paris sera établi réglera le problème.

Monsieur Lalonde, pourriez-vous élaborer là-dessus.

M. Charles Lalonde, directeur, Division des hippodromes, ministère de l'Agriculture: Tous les intervenants, de l'industrie des courses de chevaux, les professionnels du cheval aussi bien que les exploitants d'hippodromes, sont conscients de la possibilité que leur clientèle boude les pistes et se déplace vers les salles de paris. Cette possibilité existe notamment lorsque la salle de paris est située trop près de l'hippodrome. Compte tenu de la répartition géographique des hippodromes au Canada, il n'y a à peu près que 35 à 40 villes de plus de 10 000 habitants qui pourront accueillir une salle de paris.

Ce n'est que dans les grandes régions urbaines densément peuplées, comme celle de Toronto, par exemple, qu'on pourra permettre l'exploitation d'une salle de paris à proximité d'un hippodrome sans nuire à la rentabilité de celui-ci. Mais il y a très peu de cas semblables; d'après moi, il n'y en aurait pas plus de 4 ou 5 au Canada.

Voilà pourquoi, dans le règlement, nous ne précisons pas le nombre de salles de paris qui peuvent être exploitées par un hippodrome. Le coût inhérent à la transmission des résultats des courses sur des lignes de communication adéquates nous garantit presque qu'il n'y aura des salles de paris que là où la population est assez nombreuse. Autrement, les coûts d'exploitation seraient aussi élevés que les profits.

Le sénateur Frith: Sur ce point—pour en revenir à la question de l'assistance dans les hippodromes—vous êtes conscient de la possibilité que des gens se disent: «Pourquoi aller à l'hippodrome quand je peux suivre les courses de plus près et en plus grand sur un écran de télévision?». Le grand écran viendrait alors saper le marché de l'hippodrome qui offre une vue bien plus réduite. Voilà ce qui inquiète mes électeurs. Vous voulez sûrement éviter ce genre de situation, n'est-ce pas?

M. Lalonde: Comme M. Cardiff l'a mentionné dans sa déclaration, à l'heure actuelle au Canada, les exploitants d'hippodromes ont déjà des circuits déterminés et des jours où ils peuvent organiser des paris, de sorte que leur possibilité d'exploiter des salles de paris est déjà limité par leur nombre de jours de paris. Ils ne peuvent donc pas doubler ou tripler le nombre de jours auquel ils ont droit.

Deuxièmement, à l'intérieur de la structure des circuits, nous attribuerons à chaque hippodrome une zone d'exploitation où il pourra y avoir une salle de paris, et seuls l'exploitant et les professionnels du cheval de la piste locale pourront décider s'ils veulent qu'on en établisse une. Si, localement, on décide qu'il n'y en aura pas parce que cela risquerait de nuire au commerce local des courses, alors aucun autre hippodrome ne pourra faire partie de la zone, fût-il installé dans une autre ville. La décision incombe aux investisseurs.

[Text]

Senator Frith: Okay. That just leaves my third point about third-party involvement. Is there a comment on that?

Mr. Lalonde: Yes, section 204, paragraph 9 states:

For the purposes of this section, "association" means an association incorporated by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province that owns or leases a race-course and conducts horse races in the ordinary course of its business and, to the extent that the applicable legislation requires that the purposes of the association be expressly stated in its constating instrument, having as one of its purposes the conduct of horse-races.

Senator Frith: I follow that. It is clear that that is the definition of "association." What is to prevent anyone from coming between the association and the bar? Read me the section which ensures that that cannot happen.

Mr. Lalonde: That section ensures that a pari-mutuel permit can only go to a racetrack operator. A private entrepreneur does not carry on horse racing and has made no commitment to live racing. Therefore, he will not be recognized for the issuance of permits.

Senator Frith: What section says that? All you have given me is the definition section. What is that section? There must be a section somewhere that states "only an association." You have read to me what "association" means. You have read from the definition section, haven't you?

Mr. Lalonde: Yes.

Ms. Elizabeth Cleghorn, Research Officer, Racetrack Division, Department of Agriculture: No. This is a subsection of section 204, which is the only section that deals with pari-mutuel betting in the Criminal Code. It states that, for the purposes of section 204, this is the only paragraph.

Senator Frith: Right. I now want you to read to me the subsection in 204—

Ms. Cleghorn: That is subsection 9 of section 204. Would you like a copy of it?

Senator Frith: No. That subsection tells me what an association is, right?

Ms. Cleghorn: It tells you that this is the only thing that pari-mutuel betting applies to.

Senator Frith: What you have just read to me states that?

Ms. Cleghorn: Yes, because it states that for the purposes of this section—that is, section 204 of the Criminal Code—an association may run pari-mutuel betting.

Senator Frith: That is what I want—that section.

Ms. Cleghorn: Okay. What it says is—

Senator Cools: What section is it?

Ms. Cleghorn: It is section 204. The previous sections of the code set out what are the illegal types of betting. The code then goes on to say:

[Traduction]

Le sénateur Frith: Très bien. Il ne me reste que mon troisième point, concernant l'intervention de tiers. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

M. Lalonde: Oui, le paragraphe 204(11) mentionne ceci:

«Pour l'application du présent article, «association» s'entend d'une association constituée en personne morale sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale, qui est propriétaire ou locataire d'un hippodrome, qui organise des courses de chevaux dans le cadre de son activité commerciale normale et, dans la mesure où la loi applicable l'exige, dont l'un des buts mentionnés dans son acte constitutif est la tenue de courses de chevaux.»

Le sénateur Frith: Je vous suis. Il est évident que c'est ainsi que le mot «association» est défini. Qu'est-ce qui empêche quelqu'un de s'interposer entre l'association et le bar? Relisez-moi cet article pour que je voie si cela est impossible.

M. Lalonde: Cet article vise à garantir que seul un exploitant d'hippodrome puisse détenir un permis de pari mutuel. Un entrepreneur quelconque n'organise pas de courses de chevaux et ne vit pas des revenus d'exploitation d'un hippodrome. Il n'a donc pas droit au permis.

Le sénateur Frith: De quel article s'agit-il? Tout ce que vous m'avez lu, c'est la définition. Quel est le numéro de l'article? Il doit y avoir quelque part un article qui mentionne que «seule une association...» Vous m'avez lu la définition du mot «association». Vous l'avez prise dans l'article des définitions, n'est-ce pas?

M. Lalonde: Oui.

Mme Elizabeth Cleghorn, attachée de recherche, Division des hippodromes, ministère de l'Agriculture: Non, c'est un paragraphe de l'article 204, le seul article du Code criminel qui traite du pari mutuel. On y mentionne que pour l'application de l'article 204, c'est le seul paragraphe.

Le sénateur Frith: Très bien. Je voudrais que vous me lisiez le paragraphe de l'article 204...

Mme Cleghorn: C'est le paragraphe 11 de l'article 204. En voulez-vous une copie?

Le sénateur Frith: Non. Ce paragraphe me dit ce qu'est une association, n'est-ce pas?

Mme Cleghorn: Il vous dit que les personnes décrites sont les seules à être visées par les dispositions sur le pari mutuel.

Le sénateur Frith: C'est ce que dit le passage que vous m'avez lu?

Mme Cleghorn: Oui, parce qu'on y dit «Pour l'application de cet article—c'est-à-dire de l'article 204 du Code criminel—une association peut tenir des paris mutuels.

Le sénateur Frith: C'est ce que je veux, c'est cet article.

Mme Cleghorn: Très bien. L'article dit...

Le sénateur Cools: De quel article s'agit-il?

Mme Cleghorn: Il s'agit de l'article 204. Les articles précédents du Code énumèrent les situations où le pari mutuel est illégal. On peut y lire:

[Text]

204.(1) Sections 185 and 186 do not apply to . . .

(c) bets made or records of bets made through the agency of a pari-mutuel system on running, trotting or pacing horse-races if

(i) the bets or records of bets are made on the race-course of an association in respect of races conducted at that racecourse or another racecourse in or out of Canada . . .

That, then, is where the exception applies.

Senator Frith: Thank you, I will look it up later.

Le président: Sénateur Simard vous avez des questions.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je n'ai que quelques courtes questions qui peut-être pourront nous apporter des explications plus complètes quant aux préoccupations des hommes de chevaux.

Tout d'abord, vous avez dit que le public qui gageait aux courses recevait en moyenne entre 75 et 80 p. 100 des montants pariés mais que cela peut varier d'une semaine à l'autre.

Est-ce que le gouvernement fédéral s'attend de faire beaucoup d'argent avec l'aide de cette nouvelle loi?

M. Lalonde: La structure du pari mutuel a deux variantes. Une province établit une taxe qui varie entre 5 à 10 p. 100, tout dépendant de cette province.

L'association responsable des courses de chevaux peut déduire entre 12 à 18 p. 100 pour rencontrer ses frais d'opération et retourner les bourses aux hommes à chevaux. C'est pour cette raison que l'on dit qu'environ 75 à 80 p. 100 de chaque dollar est retourné au parieur.

Le sénateur Simard: Vous avez oublié, je pense, la taxe fédérale.

M. Lalonde: Le gouvernement fédéral prend 8 dixièmes de 1 p. 100, comme taxes. Ceci représente une somme d'environ 14 millions de dollars, annuellement. Cet argent est utilisé pour assurer la supervision des services que l'on offre aux hippodromes.

Le sénateur Simard: Deuxièmement, dans ces salles de paris, est-ce que les gens vont avoir le droit aux mêmes retours que ceux payés à l'hippodrome? Est-ce que il y aura un autre pool basé sur les paris qui ont été misés dans ces salles de paris.

M. Lalonde: Les systèmes de communication nous permettent d'intégrer chaque pari fait en salle de paris directement dans le pari mutuel à l'hippodrome. Alors si une course débute à 2 h 01 de l'après-midi, un pari fait en salle à 2 heures et 59 secondes sera intégré dans la même cagnotte.

Le sénateur Simard: Est-ce que les gens vont être payés sur place et ne seront pas obligés d'envoyer leur billet à Toronto, Québec ou quelqu'autre ville?

M. Lalonde: Non, les gens vont être payés sur place.

Le sénateur Simard: Maintenant, lorsque l'on parle de territoire, je comprends qu'il y a des petites pistes qui opèrent

[Traduction]

204. (1) Les articles 201 et 202 ne s'appliquent pas . . .

aux paris faits ou aux inscriptions de paris faites par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel sur des courses de chevaux, des courses de chevaux au trot ou à l'amble si:

(i) les paris ou les inscriptions de paris sont faits à l'hippodrome d'une association, relativement à une course tenue à cet hippodrome ou à un autre situé au Canada . . .

Voilà pour l'exception.

Le sénateur Frith: Merci, je chercherai cela plus tard.

The Chairman: Senator Simard, I believe you have a few questions.

Senator Simard: Mr. Chairman, I just have a few brief questions which may help to shed some light on the concerns of horsemen.

First of all, you indicated that the betting public receives on average between 75 and 80 per cent of the amount wagered, but that the actual amount varies from week to week.

Does the federal government expect to make a great deal of money with the new legislation?

Mr. Lalonde: There are two variants to the pari-mutuel betting structure. A province can levy a tax ranging from 5 to 10 per cent. The amount depends on the individual province.

The association responsible for horse racing can deduct between 12 and 18 per cent to meet its operating costs and turn over the purses to horsemen. That explains why between 75 and 80 per cent of each dollar wagered comes back to the betting public.

Senator Simard: I think you've forgotten also . . .

Mr. Lalonde: The federal government takes eight tenths of one per cent in taxes, which represents about \$14 million annually. This money is used to ensure supervision of those services provided by racetracks.

Senator Simard: Secondly, will those who make wagers at betting theatres enjoy the same take as those who bet at the track? Or will there be a separate pool based on the amount wagered at the betting theatre?

Mr. Lalonde: The communications system will enable us to integrate each wager made at the betting theatre into the pari-mutuel pool at the racetrack. For example, if the post time for a race is 2:01 p.m., a wager made one second before post time will still be incorporated into the same pool.

Senator Simard: Will people be able to collect their winnings at the betting theatre? Or will they have to send their ticket to Toronto, Quebec City or someplace else?

Mr. Lalonde: No, they will be able to collect their winnings on site.

Senator Simard: Now then, with respect to markets, I understand that there are some small tracks that operate maybe 10 or 12 days a year during agricultural fairs.

[Text]

peut-être 10 ou 12 jours par année, à l'occasion des foires d'agriculture.

Prenons comme exemple Québec. Vous avez un hippodrome à Québec, un à Trois-Rivières et aussi celui de Blue Bonnett qui n'est pas tellement loin.

Est-ce que le ministère croit qu'éventuellement il y aura 10 salles de paris dans cette région, dont trois qui pourraient relever de Québec, peut-être cinq de Montréal et deux de Trois-Rivières. Qui va déterminer les territoires?

Vous avez peut-être touché un peu à cette question tantôt mais pas suffisamment à mon goût.

En d'autres mots, parce que l'on sait que l'initiative doit venir des opérateurs de piste de courses ainsi que des hommes à chevaux. Là où le territoire devrait être partagé, j'imagine c'est comme dans le cas de ces trois pistes de course qui sont actives à l'année longue, sensiblement, en tous les cas. Ce sont des pistes moyennes. Alors ils devront se partager le territoire. Comment est-ce que vous envisagez régler ce problème?

M. Lalonde: Dans la répartition des territoires nous nous sommes engagés formellement à établir un territoire immédiat pour chaque hippodrome, pour s'assurer que si une salle de paris s'établit à l'intérieur d'une zone de 80 kilomètres d'un hippodrome, le territoire appartient à l'hippodrome situé à l'intérieur de ce territoire.

On prévoit avoir des consultations avec les gouvernements provinciaux pour discuter de la façon dont les territoires éloignés devront être associés à un hippodrome.

Pour prendre votre exemple dans la province de Québec il y a un bassin de deux millions de personnes à l'intérieur de la région immédiate de Montréal. Normalement ce territoire sera rattaché à Montréal.

Dans le cas des hippodromes comme Aylmer, Trois-Rivières et Québec, la question est comment est-ce que l'on peut répartir les territoires dans le restant de la province pour leur donner tout de même une base assez importante de personnes pour pouvoir améliorer le sort des courses à travers toute la province? Alors ces genres de discussions auront lieu avec les commissions de courses provinciales. On émettra une carte très détaillée énonçant à quel territoire nous croyons que certaines villes doivent être rattachées. La province tiendra des audiences publiques où n'importe quel intervenant pourra donner son point de vue sur les décisions prises initialement par les deux gouvernements.

Suite à ces audiences, la province nous avisera formellement si elle veut qu'une certaine carte comportant une certaine distribution soit adoptée par le gouvernement fédéral. A ce stade, nous accepterons cette carte comme désignation finale.

Dans certaines régions où il y a une densité assez élevée d'hippodromes, je suis convaincu que certaines zones ne pourront pas être désignées. Disons, qu'il y a deux hippodromes à l'intérieur d'un territoire de 15 ou 20 milles. Alors, à ce moment-là, on réservera ces territoires comme des zones non-désignées et ainsi l'on pourra protéger le produit réel.

Le sénateur Simard: J'ai une dernière question pour ce premier tour, monsieur le président.

[Traduction]

Take, for example, Quebec City. There is a racetrack in Quebec City as well as one in Trois-Rivières. Blue Bonnett racetrack is also not very far away.

Does the department foresee the eventual opening of 10 betting theatres in this region, three of which would be controlled by Quebec City, and perhaps five by Montreal and two by Trois-Rivières. Who is going to assign market areas?

You touched on this point briefly, but I would like some further clarification.

Because the initiative has to come from the racetrack operators and from the horsemen. When the market has to be shared, I would imagine that we would have the same situation as in the case of these three racetracks which basically operate year round. They are medium-sized tracks and they have to share the market. How do you plan to deal with this situation?

Mr. Lalonde: We have made a formal commitment to assign a home market to each racetrack to ensure that the racetrack controls all betting theatres operating within an 80 kilometre radius.

Consultations are planned with the provincial governments to discuss how more isolated markets will be assigned to a particular racetrack.

To take your example of the province of Quebec, the Greater Montreal area has a population of two million. Generally speaking, this market will be controlled by Montreal.

In the case of the racetracks in Aylmer, Trois-Rivières, and Quebec City, the question is how are they going to share the remaining provincial markets and maintain an adequate pool of betters to the benefit of the horse racing industry across the province? These are the types of questions that will be discussed, with provincial racing commissions. A highly detailed map will be drawn up, indicating the markets to which cities will be associated. Provincial officials will hold public hearings and everyone will be able to express his or her views on the preliminary decisions of the two levels of government.

Following these hearings, the province will formally let us know if it wants the federal government to approve a certain map with certain market designations. At that stage, we will accept this map as the final designation.

In some regions where there is a relatively high number of racetracks, I am convinced that it will be impossible to designate certain areas. For example, if two race tracks were located within 15 or 20 miles of each other, the area would be classified as a non-designated market and the horse racing industry would be protected.

Senator Simard: I have one last question at this time, Mr. Chairman.

[Text]

Il semble que dans la belle famille des courses l'on est généralement d'accord avec le projet de loi, sous certaines réserves, venant des plus petits centres de courses.

Il semble que le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements provinciaux, l'Association des hommes de chevaux de l'Ontario, et les opérateurs des hippodromes sont d'accord, qu'ils demandent cela depuis longtemps. Le processus a été engagé en 1987 et que le tout est tombé à l'eau. Ils semblent tous d'accord, en autant que cela protège tout le monde.

Mais, dans une lettre que tous les sénateurs ont en leur possession, en date du 3 mai 1989, provenant de l'Ontario Harness Horsemen's Association, il est dit ceci et c'est un peu troublant.

C'est un peu troublant, même après que tout le monde semble être d'accord et que l'Association des hippodromes du Canada nous dit qu'elle fait état bons succès que les salles de pari ont connus sous d'autres juridictions.

La Ontario Harness Horsemen's Association nous dit en page 3 de sa lettre du 3 mai dernier et je cite:

We are thankful that the Government listened to our concerns at that time and ruled against the off-track betting shops which have, in effect, destroyed racing in other jurisdictions. Unfortunately, many racetracks do not appear to be interested in the viability of live horse racing which is a major part of agriculture but in their own respective bottom lines.

C'est une affirmation assez sérieuse vu que l'on se repose sur l'expérience d'autres juridictions. La Ontario Harness Horsemen's Association nous souligne sans nuance que les salles de paris ont détruit l'industrie des courses de chevaux sous d'autres juridictions et l'on mentionne particulièrement le cas des États-Unis.

Mr. Lalonde: Je suis entièrement d'accord avec leur déclaration, sénateur.

Il y a un endroit en Amérique du Nord où ils ont laissé une tierce partie établir des salles de paris en compétition avec les courses à l'hippodrome.

Dans l'état de New York, après 10 ou 12 années de compétition entre les salles de paris et les hippodromes, on constate que 10 ou 12 hippodromes, peut-être même une vingtaine, ont cessé leurs opérations.

Le modèle de projet de loi que nous avons accepté est le même que celui qui a été accepté par tous les autres états aux États-Unis où l'hippodrome et les hommes à chevaux doivent avoir le contrôle sur l'implantation des salles de paris.

Alors, tous ces états qui ont eu ces expériences, l'introduction des salles de paris a eu un effet très positif sur l'industrie.

Je suis d'accord avec l'Ontario Harness Horsemen's Association qui dit que si on établit un système en compétition en laissant des gens sans intérêt dans les courses de mettre en place des salles de paris, les conséquences vont être négatives.

Alors, on a cette protection dans le projet de loi.

Le sénateur Simard: Je vous remercie.

[Traduction]

It seems that members of the horse racing industry generally support the bill, although some smaller racetrack operators have expressed certain reservations.

It would appear that the federal government, the provincial governments, the Ontario Harness Horsemen's Association and racetrack operators are all in agreement on this matter. They have long been calling for legislation such as this. The process was initiated in 1987, but everything fell through. They now appear to be in agreement, provided that all parties are protected.

However, in a letter dated May 3, 1989, which all Senators have a copy of, the Ontario Harness Horsemen's Association made a rather disturbing comment.

It's somewhat disturbing, even though everyone appears to be in agreement on this matter and the association of Canadian racetracks has told us about the success that betting theatres have enjoyed in other jurisdictions.

On page 3 of its letter dated May 3 last, the Ontario Harness Horsemen's Association states the following, and I quote:

Nous remercions le gouvernement d'avoir été attentif à nos doléances à ce moment-là et d'avoir interdit le paris hors-piste, qui a détruit le commerce des courses ailleurs. Malheureusement, bien des exploitants d'hippodromes semblent se soucier bien moins de la viabilité des courses de chevaux qui constituent un volet important du secteur agricole, que de leur propre intérêt.

This is a fairly serious statement about a situation that has occurred in other jurisdictions. The Ontario Harness Horsemen's Association clearly says that betting theatres have destroyed the horse racing industry in other jurisdictions. It specifically mentions the case of the United States.

Mr. Lalonde: I totally agree with the Association's comments, Senator.

In one location in North America, third parties were allowed to open betting theatres to compete with the racetracks.

After 10 or 12 twelve years of competition between betting theatres and racetracks in the state of New York, 10 or 12 tracks, and perhaps as many as 20, have closed down.

The draft legislation that we have accepted is the same as that endorsed by all of the other U.S. states in which the racetracks and the horsemen control the operation of betting theatres.

In all of the states involved, the opening of betting theatres has had a very positive effect on the industry.

I agree with the Ontario Harness Horsemen's Association when it says that allowing parties with no interests in horse racing to open betting theatres to compete with the racetracks would have negative consequences.

The draft legislation protects against this sort of thing.

Senator Simard: Thank you.

[Text]

The Chairman: Before I give the floor to Senator Beaudoin, I would like to draw something to the attention of Mr. Cardiff. The first page of your opening statement refers to notes addressed to the Senate Agriculture Committee. We are the National Finance Committee.

Mr. Cardiff: Mr. Chairman, I believe I indicated in my opening remarks that I was addressing the Senate Finance Committee. These notes were probably prepared a few days ago on my behalf. I apologize for that, but I do recognize that this is the Senate Finance Committee.

Le président: Sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, ma question est pour avoir une précision, tout simplement.

Monsieur Lalonde, vous avez parlé de taxes et aussi de services. Est-ce que je dois comprendre que la seule autorité qui prélève des taxes, c'est la province et que les sommes perçues par l'autorité fédérale ne sont pas de la nature d'une taxe mais qu'elles n'ont trait qu'aux services que nous donnons et que cette deuxième somme est très minime. Elle est en bas de 1 p. 100, 0,8 p. 100. Il ne s'agit pas du tout d'une taxe. Est-ce que c'est bien le cas?

M. Lalonde: Sénateur, je suis entièrement d'accord car la petite taxe fédérale perçue est retournée entièrement envers le service de supervision des hippodromes.

Alors, il n'y a aucune somme de la taxe fédérale qui est retenue dans les comptes publics pour utilisation à d'autres fins par le gouvernement.

Dans le cas des provinces, la majeure partie de leur taxe est retournée au fonds consolidé de cette province et elle est utilisée pour n'importe quelle fin.

Le sénateur Beaudoin: C'est une source de revenu?

M. Lalonde: C'est une source de revenu, en effet.

Le président: Sénateur Corbin.

Senator Corbin: On page 20 of your statement you say, "Furthermore, betting on horse races does not appeal to the impulse gambler in the way lotteries do." Perhaps you should have also included a comment about the problem of compulsive gamblers. I do not think there is too much of a problem with the impulsive gambler, the guy who goes to the regional fair or exhibition and sets a limit on his spending money, but is there not a problem with the compulsive gambler and race-tracks?

Mr. Cardiff: Mr. Chairman, you could relate that point to almost any sector of impulsive gambling, whether it be lotteries, sweepstakes, or whatever. I am sure that we have all been exposed to situations where someone wishes to make a wager of some kind. Yes, we do have compulsive gamblers, but I do not think that this legislation or this industry will change that in any way. The compulsive gamblers will go to the racetrack or will use the teletheatre regardless of this legislation. As well, there are compulsive gamblers who buy lottery tickets, etc. They are there and we have to face the fact.

[Traduction]

Le président: Avant de donner la parole au sénateur Beaudoin, j'aimerais signaler un point à M. Cardiff. À la première page de votre déclaration préliminaire, vous vous référez aux notes adressées au Comité sénatorial de l'agriculture. Vous êtes ici au Comité des finances nationales.

M. Cardiff: Monsieur le président, j'ai dit, au début de mon exposé, que je m'adressais au Comité des finances nationales. Ces notes ont probablement été rédigées en mon nom et il y a quelques jours. Je m'en excuse, mais je suis conscient que je suis au Comité des finances nationales.

The Chairman: Senator Beaudoin, I believe you have a question?

Senator Beaudoin: Mr. Chairman, I just want to have one point clarified.

Mr. Lalonde, you spoke of taxes and of services. Am I to understand that only the province is authorized to collect taxes and that the sums collected by the federal government are not really taxes but rather money which is used to provide services? The amount collected by the federal government is minimal, less than one eighth of one per cent, and is not really a tax at all. Is that correct?

Mr. Lalonde: You're quite right, Senator, because the small amount collected by the federal government in taxes goes to provide supervision services at the racetrack.

Therefore, none of the money collected by the federal government in the form of a tax is used for any other purposes.

On the other hand, most of the tax money collected by the provinces goes into their consolidated revenue funds and can be used for any purpose.

Senator Beaudoin: Then it is a source of revenue?

Mr. Lalonde: That's right.

The Chairman: You have a question, Senator Corbin.

Le sénateur Corbin: A la page 20 de votre déclaration, vous mentionnez: «De plus, le pari aux courses n'attire pas le joueur impulsif comme le font les loteries.» Peut-être auriez-vous dû ajouter quelques observations sur les joueurs invétérés. Je ne crois pas que le joueur impulsif, celui qui parie à l'exposition régionale et qui se fixe des limites concernant les sommes qu'il veut dépenser, pose de grands problèmes, mais est-ce bien le cas du joueur invétéré qui fréquente les pistes de courses?

M. Cardiff: Monsieur le président, on peut en dire autant de tout joueur invétéré, qu'il s'agisse de celui qui joue à la loterie, qui achète des billets de «sweepstake», ou autre. Nous avons tous connu, j'en suis sûr, des gens qui étaient toujours prêts à parier quelque chose. On ne peut nier qu'il existe des joueurs invétérés, mais je ne crois pas que cette loi ou les règles de cette industrie pourront faire en sorte qu'il en soit autrement. Le joueur invétéré pariera aussi bien à l'hippodrome que dans les salles de paris, peu importe cette loi. D'autres joueurs invétérés achèteront des billets de loterie. Ce genre de joueurs existe et nous n'y pouvons rien.

[Text]

Senator Corbin: Is it not also a fact that there are compulsive gamblers who focus solely on horse racing, to the point where you see them day in and day out at the racetrack? They feel they must attend and place their bets on every race, and they are not your wise gamblers or the type of people who can afford to gamble. In any event, what was the need in the first place to put gambling in the Criminal Code? What was the problem?

Mr. Cardiff: I believe pari-mutuel betting has always been in the Criminal Code.

Senator Corbin: Yes, but why? What is the fundamental reason for including this form of betting in the Criminal Code?

Senator Frith: Pari-mutuel betting has been the exception. Senator Corbin's question was, why is it an offence to which pari-mutuel betting is an exception?

Mr. Cardiff: Because it is illegal to do without legislation. As I understand it, it is illegal to gamble without having proper legislation.

Senator Corbin: Why is it illegal?

Mr. Cardiff: I would have to ask for help on that one.

Senator Corbin: Why have this restriction on people's freedom?

Senator Beaudoin: There is a simple answer to that question. Pari-mutuel betting is criminal because the Parliament of Canada has said that such conduct is criminal, except in such-and-such a case. The criminal code is based on our philosophy that sometimes certain conduct is legal or it is illegal. This is the reason why the Criminal Codes in the western part of the world look to a great extent like the same code. It evolves.

Senator Frith: That is not the question, though.

Senator Corbin: Mr. Chairman, it is good to have those comments on the record. I do not object.

Senator Frith: You are saying that it is illegal because it is illegal.

Senator Corbin: I appreciate Senator Beaudoin's comments, but there is in Canada a code of conduct based on public morality. It is why we have the Criminal Code. Is that not a fact?

Mr. Cardiff: Quite possibly.

Senator Corbin: Is it not a fact that pari-mutuel betting comes under the Criminal Code because it has an element of public morality?

Mr. Cardiff: I am not qualified to answer that question.

Senator Corbin: I am not talking about personal conscience; I am talking about public morality, which is another entity altogether.

Ms. Cleghorn: My impression of how pari-mutuel betting became part of the Criminal Code is that many years ago, perhaps 100 years ago, betting on horse racing was done at local fairs. It became very attractive to people. The reason that it is

[Traduction]

Le sénateur Corbin: N'est-il pas vrai que certains joueurs invétérés ne s'intéressent qu'aux courses de chevaux, de sorte qu'on les voit toujours à la piste de course, peu importe l'heure ou la journée? Ils se sentent obligés d'assister à toutes les courses et de parier sur toutes; ils ne parient pas tous intelligemment et ils n'ont pas toujours les moyens de le faire. Quoi qu'il en soit, pourquoi diable a-t-on jugé nécessaire de traiter du pari mutuel dans le Code criminel? Quel était le problème?

M. Cardiff: Je crois qu'il y a toujours eu des dispositions sur le pari mutuel dans le Code criminel.

Le sénateur Corbin: Oui, mais pourquoi? Pour quelle raison fondamentale a-t-on inclus cette forme de pari dans le Code criminel?

Le sénateur Frith: Le pari mutuel est l'exception. Le sénateur Corbin voulait savoir pourquoi le pari mutuel fait-il exception à ce qui est normalement considéré comme un délit?

M. Cardiff: Parce que le pari est illégal, à moins d'être autorisé par une loi. Sauf erreur, il est illégal de gager sans qu'une loi ne nous y autorise.

Le sénateur Corbin: Pourquoi est-ce illégal?

M. Cardiff: Je dois faire appel à quelqu'un d'autre.

Le sénateur Corbin: Pourquoi imposer cette restriction à la liberté des individus?

Le sénateur Beaudoin: La réponse est simple. Le pari mutuel est un acte criminel parce que le Parlement du Canada en a décidé ainsi, sauf quelques exceptions. Le Code criminel se fonde sur notre jugement de la légalité ou de l'illégalité des actes que nous posons. Voilà pourquoi les codes criminels des pays occidentaux se ressemblent tant. Ils évoluent au gré de la morale.

Le sénateur Frith: Telle n'est pas la question, cependant.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, il est bon que l'on fasse état de ces observations. Je n'ai rien contre cette pratique.

Le sénateur Frith: Vous dites que c'est illégal parce que c'est illégal.

Le sénateur Corbin: J'apprécie les observations du sénateur Beaudoin, mais il existe au Canada un code de conduite fondé sur la moralité publique. C'est pour cette raison que nous avons le Code criminel; n'est-ce pas?

M. Cardiff: C'est bien possible.

Le sénateur Corbin: N'est-ce pas un fait que le pari mutuel est régi par le Code criminel parce qu'il met en cause la moralité publique?

M. Cardiff: Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur Corbin: Je ne parle pas de la morale personnelle. Je parle de la moralité publique, ce qui est tout autre.

Mme Cleghorn: Sauf erreur, le pari mutuel a été inclus dans le Code criminel il y a longtemps, peut-être même il y a un siècle, à l'époque où les courses de chevaux étaient organisées pendant les expositions locales. Elles attiraient beaucoup de

[Text]

made an exception in the Criminal Code is so that it can be federally supervised to keep out criminal elements and prevent them from getting a hold at the racetrack. There is going to be betting anyway, and if it is in the Criminal Code it gives the federal government the power to regulate it.

Senator Corbin: The criminal element is involved despite the Criminal Code.

Ms. Cleghorn: That element would be involved to a far greater extent if this form of betting were left out of the Criminal Code.

Senator Corbin: Your comments, however, do not address the problem of the compulsive gambler, the guy who receives his pay cheque, goes to the races on Wednesday evening and blows it. There is such a creature as the "compulsive gambler." To be frank and honest, I am not, in principle, opposed to racing. I am simply saying that this legislation or the Criminal Code does not address the social responsibility of the government. In fact, the government is now making it easier for people, especially the compulsive gambler, to go to the races. Why should the government open this up?

I think the whole presentation, taken together, is rather weak. You have not sold me on the need for this legislation. It is simply responding to a whim, a wish or a desire of people who are in the business of making money. It is giving them an opportunity to attempt to make more money, probably off the same people whether they attend live horse races or they view the races on the video screen 70 or 80 miles away comfortably seated at the bar. That is another interesting aspect—there is more revenue than that from betting involved in this legislation, to say nothing of liquor sales.

Mr. Cardiff: What has prompted this legislation is the decline in revenues for our racetracks. We have to recognize that the horse industry in Canada and racetracks in Canada provide a great amount of employment revenue and, particularly, revenue to agriculture. I am sure I do not have to emphasize the difficult times that agriculture has been facing over the past few years.

We know the purses need to be enlarged to have viable racing cards for the days that are available. We also have to compete with the money that is being spent on other programs such as Lottario, Wintario, and programs like that. The race-tracks and the horsemen feel that they can probably have part of that revenue. A lot of that money is returned to the public sector. Certainly, a lot of the money horsemen earn goes back into the agricultural sector, which is of great benefit. The employment which is created is also of great benefit. There are returns generated on those moneys. The viability of the tracks is also very important and is dependent on that to continue.

Mr. Lalonde: I should like to supplement Mr. Cardiff's comments. Certainly, there are compulsive gamblers in Canada

[Traduction]

gens. La raison pour laquelle le Code criminel a fait du pari mutuel une exception, c'est que le gouvernement fédéral voulait surveiller cette activité pour la mettre à l'abri des éléments criminels qui auraient pu s'y ingérer et contrôler tout le commerce des courses de chevaux. Quoi qu'il en soit, il y aura toujours des paris, et tant que cette activité demeurera régie par le Code criminel, le gouvernement fédéral pourra la réglementer.

Le sénateur Corbin: Des éléments criminels s'y sont ingérés malgré le Code criminel.

Mme Cleghorn: Leur influence y serait bien plus grande si ce genre de pari n'était pas régi par le Code criminel.

Le sénateur Corbin: Vos observations ne règlent toutefois pas les problèmes du joueur invétéré, de celui qui reçoit son chèque de paye et qui s'empresse d'aller le dépenser aux courses le mercredi soir suivant. Bien sûr, ce genre de personne qu'on appelle le «joueur invétéré» existe. Je vous avouerai franchement et bien honnêtement que je n'ai personnellement rien contre les courses de chevaux. Je dis simplement que cette loi, comme le Code criminel, ne tient pas compte de la responsabilité sociale du gouvernement. En réalité, le gouvernement s'apprête en ce moment à faciliter l'accès aux courses aux joueurs, et notamment aux joueurs invétérés. Pourquoi le gouvernement devrait-il ainsi ouvrir les vannes?

Votre argumentation, à mon avis, est dans l'ensemble plutôt faible. Vous ne m'avez pas convaincu de la nécessité de cette loi. Elle ne fait que répondre aux souhaits, aux vœux et aux désirs de ceux qui veulent faire de l'argent. Elle leur donne la possibilité d'essayer d'en faire plus, probablement aux dépens des joueurs, qu'ils assistent aux courses dans une estrade ou qu'ils les regardent sur un écran géant, assis confortablement dans un bar à 70 ou 80 milles de l'hippodrome. Voilà un autre aspect intéressant. Grâce à cette loi, le commerce du pari horsepiste sera plus lucratif que celui du pari sur place, sans parler de celui de la vente des spiritueux.

M. Cardiff: Ce qui nous a poussés à proposer cette loi, c'est la baisse de revenus que connaissent nos hippodromes. Force nous est de reconnaître que l'industrie des chevaux et des hippodromes est une source considérable d'emplois et de revenus au Canada, notamment dans le secteur agricole. Je n'ai certes pas à vous convaincre des difficultés que connaît l'agriculture depuis quelques années.

Nous savons qu'il faut délier les cordons de la bourse si nous voulons avoir de bons enjeux. Nous devons aussi concurrencer les autres institutions de paris, comme Lottario, Wintario et ainsi de suite. Les exploitants d'hippodromes et les professionnels du cheval pensent qu'ils peuvent obtenir une part de ces recettes, dont une grande partie retourne dans les coffres de l'État. Bien sûr, une grande partie des revenus que gagnent les professionnels du cheval est réinvestie dans le secteur agricole, ce qui est très bien. Les emplois créés constituent aussi un grand avantage. Les sommes qu'on investit dans ce secteur rapportent gros, elles aussi. La viabilité des hippodromes est aussi très importante, et leur survie dépend de ce genre de mesure.

M. Lalonde: J'aimerais ajouter un mot à ce qu'a dit M. Cardiff. Bien sûr, il y a des joueurs invétérés au Canada, tout

[Text]

just as there are in any other country in the world. Horse racing has to be viewed as one of the games to which the compulsive gambler has access. He also has access to bingos and, in Manitoba, casinos.

Senator Corbin: You are not saying that going to the bingo halls once in an evening will satisfy the compulsive horse gambler, are you?

Mr. Lalonde: No. I am suggesting that there are compulsive bingo players who probably spend as much or more than a compulsive gambler at the racetrack.

The point I would like to make is that I certainly recognize that it is a social issue and, because the provinces take \$250 million dollars to \$300 million dollars in taxes every year from the horse-racing industry—and probably billions of dollars out of the lottery revenues—I think the social issues associated with compulsiveness as a disease should be addressed by provincial governments.

Senator Corbin: It is all very well of you to say so, but you are enabling them to enlarge the scope of practising gambling.

Mr. Lalonde: Our action, in comparison to the disasters caused by casinos and in comparison to lotteries, I would suggest, is rather like looking for a needle in a haystack. We are dealing with a very limited form of entertainment that does not allow a person to walk off the street into a facility, spend money quickly and then get on with his life. The person who gambles on the horses has to watch a racing program that may take four to five hours. That means the person gambling on the horse invests a significant portion of his time in order to be aware of the program; whereas someone who purchases lottery tickets may take only a fraction of a second to spend \$50 on Lotto 6/49. Machines are now so sophisticated that the purchaser can be given a computerized "Quick-Pick" so that he does not even have to select numbers. Those forms of gaming have the compulsive component whereas with horse racing, by the time a person has purchased and studied a program, he will have invested more than his dollars; he will have invested his time as well.

Senator Corbin: Have the provinces asked for this legislation? You are shifting the onus on to them to deal with the problems, but have the provinces asked for the establishment of this legislation?

Mr. Cardiff: As I understand it, between the horsemen, the Race Track Association of Canada and the provinces, the answer is, yes. Some provinces have asked for it more adamantly than others. The provinces of Quebec, Ontario and British Columbia have asked for an extension.

Senator Corbin: Have any provinces raised objections?

Mr. Cardiff: The only objection we have heard is that the legislation did not include third-party involvement. Indeed, the legislation does not allow for third-party tele-theatre involvement. That would be the only objection I would be aware of from two of the provinces.

[Traduction]

comme il y en a dans les autres pays du monde. Les courses de chevaux doivent être considérées comme un des jeux auxquels a accès le joueur invétéré. Mais il peut aussi jouer au bingo, et au Manitoba, aller dans les casinos.

Le sénateur Corbin: Êtes-vous en train de me dire que le parieur invétéré qui assiste aux courses de chevaux pourra satisfaire sa passion du jeu en allant au bingo de temps à autre?

M. Lalonde: Non, je dis simplement que certains habitués des bingos passent autant sinon plus de temps à s'adonner à ce jeu que les parieurs de courses.

J'aimerais simplement souligner que je reconnais qu'il s'agit là d'un problème social et que, vu que les provinces perçoivent entre 250 et 300 millions de dollars en taxes chaque année de l'industrie des courses de chevaux et qu'elles retirent probablement des milliards de dollars en recettes de la loterie, je crois que le problème des joueurs invétérés est un problème social et médical dont la solution relève des gouvernements provinciaux.

Le sénateur Corbin: C'est très beau de votre part d'affirmer cela, mais n'oubliez pas que vous facilitez la pratique du jeu par cette mesure.

M. Lalonde: Notre intervention a une très faible incidence, si on la compare aux désastres que causent les casinos et les loteries. C'est une forme de loisir très anodine. Personne ne peut y engloutir une fortune et le regretter toute sa vie. Celui qui parie aux courses doit suivre le programme et consacrer, à cela parfois quatre ou cinq heures de son temps, alors que celui qui joue à la loterie pourra dépenser jusqu'à 50\$ en à peine quelques secondes pour parier sur la 6/49. Les valideuses sont si perfectionnées maintenant que celui qui achète son billet n'a même plus à choisir ses numéros. L'ordinateur le fait pour lui. L'élément de compulsivité y est bien plus grand qu'aux courses de chevaux, où le joueur doit acheter et étudier un programme et investir non seulement son argent mais aussi son temps.

Le sénateur Corbin: Les provinces ont-elles réclamé cette loi? Vous leur refilez la responsabilité du problème, mais ont-elles demandé l'adoption de cette loi?

M. Cardiff: Sauf erreur, entre les professionnels du cheval, les représentants de l'Association des hippodromes du Canada et ceux des provinces, la réponse est oui. Certaines provinces ont insisté plus que d'autres. Les provinces de Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont demandé un élargissement.

Le sénateur Corbin: Y a-t-il des provinces qui ont soulevé des objections?

M. Cardiff: La seule dont nous ayons été saisis concernait l'exclusion des tiers. En effet, la loi ne permet pas à un tiers d'exploiter une salle de paris. C'est la seule objection, à ma connaissance, et elle aurait été présenté par deux provinces.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Because of the federal involvement in pari-mutuel betting at tracks in the past, there must be some information on which the following question could be answered. Given the proximity of large concentrations of Canadian population to the U.S. border, does the horse-racing industry find that money is being drained out by reason of people going to U.S. tracks or to U.S. pari-mutuel theatres—theatres that would be permitted under this legislation—so that money is being lost to the Canadian horse-racing industry in this way?

Mr. Lalonde: As you indicated, our geography, in terms of population, is 15 miles from the border. We are in a negative situation for two reasons: The first is that the horse population is transient and will flow where the highest purse dollars are. There are Canadian horses racing in the United States that take away from our support in Canada. The second is that border theatres or off-track betting shops have been introduced in the states of New York and Washington and legislation is under consideration in Michigan. The proximity of those theatres to the border crossings has shifted the balance of having Canadians go to the States more often to gamble or to wager on horses than was the tradition. If you go back five or ten years, Americans did bet more at Canadian racetracks. For example, a number of people from Buffalo would come to the Canadian track at Fort Erie. That trend is now reversing itself because of the access to betting parlours in New York State.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Given your supervisory role, do you have any figures or percentages that you could use to back up what you have just said?

Mr. Lalonde: It would have to be done by surveys. We certainly are aware of how many American dollars are wagered at the Fort Erie and Windsor racecourses and we could provide you with those figures. In terms of Canadians going into the American establishments, the only thing that could be done there is a survey of how many Canadian cars are in the parking lot.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I should now like to ask a different kind of question. On page 7 of the Parliamentary Secretary's presentation, we read:

Within a circuit, a racetrack will be assigned a particular geographic area where only the respective racing association and its horsemen can determine if a theatre will operate.

My question will reveal that I do not go very often to the horse races. You say a racetrack will be assigned a particular geographic area. I assume that means that there could be two or three racetracks within a particular geographic area. Is that what that means?

Mr. Lalonde: Perhaps I can give you an example. The cities of London, Ontario and Woodstock are located in the same

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Étant donné que le gouvernement fédéral a toujours régi le pari mutuel dans les hippodromes, je me dois de donner certains renseignements avant qu'on puisse répondre à ma question. Vu que d'importants segments de la population canadienne vivent à proximité de la frontière américaine, les représentants de l'industrie des courses de chevaux considèrent-ils qu'ils perdent des revenus parce que les Canadiens fréquentent les hippodromes et les salles de paris des États-Unis?—L'exploitation de ces salles serait justement permise si la loi était adoptée.—L'industrie des hippodromes perd-elle des revenus à cause de cela?

M. Lalonde: Comme vous l'avez mentionné, à cause de notre situation géographique, notre population est concentrée à environ 15 milles de la frontière. Nous sommes donc désavantagés pour deux raisons: la première est que la population chevaline voyage de part et d'autre de la frontière car elle suit les hauts et les bas des bourses. Il y a des chevaux qui courent aux États-Unis et qui nous font perdre des revenus. La deuxième raison est que les salles de paris sont maintenant autorisées dans les États de New-York et de Washington et l'État de Michigan songe à adopter une loi pour le faire lui aussi. La proximité de ces salles de paris par rapport à la frontière a changé les habitudes des Canadiens qui vont plus souvent qu'autrefois aux États-Unis pour parier sur des chevaux ou satisfaire leur passion du jeu. Si l'on revient cinq ou dix ans en arrière, on s'aperçoit que les Américains pariaient davantage dans les hippodromes canadiens. Par exemple, il en venait de Buffalo pour parier à l'hippodrome canadien de Fort Érié. Cette tendance se renverse actuellement en raison de l'accès aux salles de paris dans l'État de New York.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Compte tenu de votre rôle de supervision, avez-vous des chiffres ou des pourcentages qui pourraient appuyer ce que vous venez de dire?

M. Lalonde: Cela devrait faire l'objet de sondages. Nous sommes certainement conscients du nombre de paris américains aux hippodromes de Fort Érié et de Windsor et nous pourrions vous donner ces chiffres. Quant aux Canadiens qui se rendent dans des installations américaines, la seule chose à faire consisterait à compter le nombre de voitures canadiennes qui se trouvent dans le terrain de stationnement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais poser un autre genre de question. À la page 5 de la présentation du secrétaire parlementaire, nous lisons:

Dans un circuit, une région géographique particulière sera attribuée à un hippodrome et seuls l'association de courses en question et ses professionnels du cheval peuvent déterminer s'il y aura une salle de paris dans cette région.

Vous vous rendrez compte par ma question que je ne vais pas très souvent aux courses. Vous dites qu'une région géographique particulière sera attribuée à un hippodrome. Je suppose que cela signifie qu'une région géographique particulière pourrait comporter deux ou trois hippodromes. Est-ce bien cela?

M. Lalonde: Je pourrais peut-être vous donner un exemple. Les villes de London (Ontario) et de Woodstock se trouvent

[Text]

racing circuit, so on the days that the London raceway is racing, Woodstock is not, and vice versa. What we are proposing to do with theatre betting is to give the city of London, with its racetrack, a geographic area that would be independent of the geographic area for Woodstock. Within those two pockets, only each local group could decide if it wanted theatres. In addition to that, if Woodstock decided it wanted a theatre, it would only have access to the betting days that it now has under the circuit structure.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You seem to be saying, at least in the case of this example, that the racing association and its horsemen at one track could make such a decision. Is that correct?

Mr. Lalonde: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What I am concerned about is the possibility of a disagreement in which a majority finds it advantageous to have a betting theatre and a minority does not. However, you are saying that that is not a problem, because, since it is only one group and since the pot will be shared within that group, whatever disagreement there may be will not be based on monetary considerations?

Mr. Lalonde: That is correct. If that local group cannot agree to establish a theatre, then there is no contractual arrangement between the horsemen and the racetrack, and unless that contractual arrangement exists and they can provide proof of a signed contract, I cannot issue a pari-mutuel permit.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am interested in the process by which this local agreement is achieved. Why would any horseman hesitate to participate if it is clear that the pot is going to be bigger?

You suggest there is a possibility that there could be disagreement, and that leads me to suspect that there may be considerations other than the monetary consideration operating here, and I am trying to discover if that is so, and, if so, what those considerations are.

Mr. Lalonde: The horsemen and the racetrack usually sign two- or three-year contracts, and that establishes the purse structure, as well as defining the number of live racing programs.

If there is disagreement as to whether a theatre is required or not, it is always in this context: "Is it going to displace the live racing occurring at a racetrack?"

There will be some tracks and some horsemen's group that are more aggressive than others and they will establish theatres immediately. Those tangible examples will help convince those who may have reservations.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At page 9 of the opening statement it states:

Once provinces have opted in, there will continue to be a strong federal presence in the horse-racing industry. Betting at each theatre would be federally supervised—just as is now the case at racetracks.

[Traduction]

dans le même circuit de courses si bien que les jours où des courses ont lieu à London, Woodstock est fermée, et vice versa. Nous proposons que les paris dans les salles permettent d'attribuer une région géographique à London qui serait indépendante de celle de Woodstock. À l'intérieur de ces deux régions, chaque groupe local pourrait décider s'il souhaite des salles de paris. En outre, si la ville de Woodstock décidait d'avoir une salle de paris, elle ne pourrait organiser de paris que les jours fixés actuellement par la structure du circuit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous semblez dire, en donnant cet exemple, que l'association de courses et ses professionnels du cheval pourraient prendre une telle décision. Est-ce exact?

M. Lalonde: Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je m'inquiète du fait qu'il pourrait y avoir un désaccord si la majorité trouve avantageux d'ouvrir une salle de paris et l'emporte sur la minorité. Toutefois, vous dites que cela ne pose pas de problème étant donné qu'il ne s'agit que d'un seul groupe et que les enjeux seront partagés au sein de ce groupe si bien qu'aucun désaccord ne peut provenir de questions d'argent?

M. Lalonde: C'est exact. Lorsqu'un groupe local ne peut pas s'entendre pour l'ouverture d'une salle de paris, aucune entente contractuelle n'existe entre les professionnels du cheval et l'association. Tant qu'il n'y a pas d'entente contractuelle prouvée par un contrat signé, je ne peux pas délivrer de permis de pari mutuel.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je me demande comment l'on parvient à un accord local. Pourquoi les professionnels du cheval hésiteraient-ils à participer s'il est clair que la cagnotte sera plus importante?

Vous semblez dire qu'il pourrait y avoir désaccord; je ne peux donc pas m'empêcher de penser qu'une salle de paris peut être ouverte pour des motifs autres que des motifs d'argent. J'essaie de savoir quels pourraient être ces autres motifs.

M. Lalonde: Les professionnels du cheval et l'association signent en général des contrats de deux ou trois ans, ce qui fixe la structure des prix ainsi que le nombre de courses en direct.

Il y a désaccord quant à l'ouverture d'une salle de paris lorsque les gens se demandent si cette salle va supplanter les courses en direct.

Certaines associations et certains professionnels du cheval seront plus agressifs que d'autres et voudront ouvrir des salles de paris immédiatement. Ces exemples réels convaincront tous ceux qui pourraient avoir des réserves à cet égard.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la page 6 de la déclaration préliminaire, on peut lire ce qui suit:

Une fois que les provinces se seront affiliées à la loi, la présence fédérale continuera de se faire sentir dans le secteur des courses de chevaux. Chaque salle de paris ferait l'objet d'une surveillance fédérale, exactement comme c'est le cas maintenant dans les hippodromes.

[Text]

This seems to imply that the federal authority is the superior authority. It implies that it is in control of the umbrella jurisdiction. Who makes the important decision concerning licences here? Is it the provincial Lieutenant-Governor in Council or an Ottawa authority?

Mr. Chairman, I know that this is really not, in fact, a good parallel, but one remembers Lord Thomson's statement that a licence to operate a television station is a licence to print money. I am not suggesting that this is a licence to print money.

Who issues the decisive licence is a very important question. Is it possible, for example, that a provincial government might award its friends with licences and punish its enemies by not awarding them licences? How does the Department of Agriculture fit in preventing that sort of conduct?

Mr. Lalonde: Mr. Chairman, at the federal level the Criminal Code itself defines what a racing association is. The acceptance of an individual or a company, in terms of a race-track licence, is under the jurisdiction of the provincial government. What that licence sets forth is that there would be, for example, a racetrack in the city of Belleville at a certain place and that such a person is the owner and operator of that race-track. That process is predominantly provincial.

The remainder of the process I would like to see as being concurrent. In other words, the racing commission of a province allocating live racing dates and licensing the participants of the racetrack is concurrent with the application of the federal pari-mutuel permit.

Where we do appear to have precedent over a province is that all of our rules in terms of allocation of betting dates are enshrined in regulations. We do not have, as government officials, the flexibility of saying, "Well, I like the deal in this part of Canada. I will give that part of Canada betting permits, but I will do it on a different basis in the maritimes."

Our regulations are black and white. They are published. Everything is done uniformly, and they do limit the province in how it conducts its business because it can allocate several racing dates, but, if the province does not meet the restrictions of our regulations, there will not be a pari-mutuel permit at the end. So we have developed a working relationship that allows us to deal with the allocation concurrently.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When you say "we" and "our" I assume you mean the minister.

Mr. Lalonde: On a day-to-day basis, the officials of Agriculture Canada and the officials of the racing commission.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But when there is a dispute—and I suppose once in a while there are disputes—who on the Ottawa scene makes the decision? Who is responsible for that decision at law?

Mr. Lalonde: We would make the decision in the Racetrack Division of the Department of Agriculture in consultation with the Department of Justice. If the regulations are in black and

[Traduction]

Cela semble vouloir dire que le gouvernement fédéral détient l'autorité supérieure et contrôle les lois générales. Qui prend les décisions importantes relatives aux permis? Est-ce le lieutenant-gouverneur en conseil ou un haut fonctionnaire d'Ottawa?

Monsieur le président, je sais qu'il ne s'agit pas vraiment d'une bonne comparaison, mais il suffit de se souvenir de ce que disait Lord Thompson à propos des permis de stations de télévision qui ne sont que des permis d'impression de la monnaie. Loin de moi l'idée d'insinuer qu'il s'agit d'un permis d'impression de la monnaie.

Il est très important de savoir qui délivre le permis. Est-il possible par exemple qu'un gouverneur provincial délivre des permis à ses amis et non à ses ennemis? Quel rôle peut alors jouer le ministère de l'Agriculture pour éviter ce genre de conduite?

M. Lalonde: Monsieur le président, le Code criminel, qui est une loi fédérale, définit ce qu'est une association de courses. La délivrance d'un permis de champ de courses à un particulier ou à une société relève de la compétence provinciale. Ce permis indique par exemple qu'un hippodrome peut ouvrir dans la ville de Belleville à un certain endroit et que telle ou telle personne en est le propriétaire et l'exploitant. Ce processus est principalement provincial.

Pour ce qui est du reste du processus, j'aimerais qu'il soit simultané. En d'autres termes, la Commission hippique d'une province qui fixe les dates des courses en direct et qui délivre les permis aux participants doit respecter les mesures d'application du permis fédéral de pari mutuel.

Là où il semble que nous ayons la préséance sur une province, c'est que toutes nos règles relatives à la répartition des dates de pari sont constitutionnelles. Nous n'avons pas, comme les hauts fonctionnaires du gouvernement, le pouvoir de dire: «Ce serait bien pour cette région du Canada à laquelle je vais délivrer des permis de pari, mais je ne vais pas procéder de la sorte dans les Maritimes.»

Nos règlements sont écrits noir sur blanc et sont publics. Tout est fait de façon uniforme et ces règlements limitent le champ d'action d'une province, car ils fixent plusieurs dates de courses. Par contre, si la province ne respecte pas nos règlements, elle ne pourra obtenir de permis de pari mutuel. Nous avons donc établi une relation de travail qui nous permet de régler simultanément le problème de la répartition.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Lorsque vous dites «nous» je suppose que vous voulez parler du ministre.

M. Lalonde: Pour le travail courant, je veux parler des hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ainsi que des représentants de la Commission hippique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En cas de différend—et je suppose qu'il y en a de temps à autre—qui prend la décision à Ottawa? Qui est légalement responsable de cette décision?

M. Lalonde: C'est la Division des hippodromes du ministère de l'Agriculture en consultation avec le ministère de la Justice qui prendrait cette décision. Il est impossible de prendre une

[Text]

white, there is no opportunity to make a ministerial decision contrary to the regulation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There is no appeal to the Minister of Agriculture?

Mr. Lalonde: Our regulations do not allow for an appeal if it is covered in the regulations.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If it is covered in the regulations. Are there situations not covered in the regulations?

Mr. Lalonde: No. Once the racetracks have been assigned to a circuit structure, we have historically dealt with every situation by way of regulation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Have there been situations where there have been disputes, either minor or major, between you—"you" meaning the "we" or the "our" that you referred to earlier—on the one hand and the relevant provincial authorities on the other hand?

Mr. Lalonde: There have certainly been differences, and we sit behind closed doors and we analyze the individual problem.

In addition to having to respect the regulations in terms of how betting days are allocated, we also have to be able to offer the supervision that is required on a day-to-day basis.

There have been limiting factors where we have indicated to a province that we cannot offer pari-mutuel permits for specific dates, and they have had to adjust their requests.

On the other hand, provinces have said that they wanted to expand in certain areas, and, although that has strained our budgets, we have accommodated that because we felt that that was in the best interests of the horse-racing industry.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): To adopt the line of questioning Senator Corbin was on earlier for a moment, in a sense you are, under the terms of the governing statute, in the business of licensing vice.

Mr. Lalonde: An exception to vice.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What reports do you make to Parliament on this "exception to vice" as defined by the Criminal Code, or do you have to report at all?

Mr. Lalonde: Mr. Chairman, the only legal report is to publish in the Public Accounts the revenues received from the pari-mutuel wagers and the expenditures to supervise.

In addition to that, there is a tradition that, in his annual report, the Minister of Agriculture publishes a statement concerning pari-mutuel betting, along with other activities of the Department of Agriculture.

Senator Corbin: You are talking about a document similar to the one that Mr. Mazankowski published earlier this year?

Mr. Lalonde: That is right. There would be a reference in that annual summary to pari-mutuel betting.

Senator Cools: I think Senator Stewart is somewhat pointed when he talks about vice, and my concern is not so much morality as, rather, the question of criminality. We all know that betting on horses and gambling, and similar endeavours and activities, attract a lot of criminal activity over and above

[Traduction]

décision ministérielle contraire à l'esprit du règlement étant donné que ce dernier est clair et net.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il n'y a aucune possibilité d'interjeter appel auprès du ministre de l'Agriculture?

M. Lalonde: Nos règlements ne prévoient pas d'appels s'ils traitent de cette question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): S'ils traitent de cette question y a-t-il des cas qui ne soient pas traités?

M. Lalonde: Non. Dès que les champs de courses sont affectés à un circuit, nous avons l'habitude de régler chaque situation par un règlement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il eu déjà des différends, mineurs ou majeurs, entre vous—le «nous» auquel vous faisiez allusion plus tôt—et les autorités provinciales compétentes?

M. Lalonde: Il y a certes eu des différends. En pareil cas, nous analysons le problème à huis clos.

Non seulement devons-nous respecter les règlements relatifs à la répartition des jours de paris, mais nous devons également pouvoir offrir la supervision quotidienne nécessaire.

Il nous est arrivé à l'occasion de dire à une province que nous ne pouvions délivrer de permis de pari-mutuel à des dates précises; elle a dû alors modifier sa demande.

Par contre, il arrive que des provinces souhaitent prendre de l'expansion dans certains domaines. Bien que cela grève nos budgets, nous l'acceptons dans la mesure où cela sert les intérêts du hippisme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour reprendre l'idée du sénateur Corbin, vous êtes, dans un certain sens, en train d'autoriser la pratique du vice, d'après la loi.

M. Lalonde: Une exception au vice.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quels rapports, le cas échéant, faites-vous au Parlement sur cette exception telle que la définit le Code criminel?

M. Lalonde: Monsieur le président, nous sommes légalement tenus de publier dans les Comptes publics les recettes provenant des paris mutuels et les dépenses de surveillance.

En outre, le ministre de l'Agriculture a la coutume, dans son rapport annuel, de parler des paris mutuels ainsi que des activités du ministère de l'Agriculture.

Le sénateur Corbin: Vous parlez d'un document semblable à celui que M. Mazankowski a publié plus tôt cette année?

M. Lalonde: C'est exact. Ce sommaire annuel fait allusion aux paris mutuels.

Le sénateur Cools: Je trouve que les commentaires du sénateur Stewart au sujet du vice sont lourds de sens. Je ne me préoccupe pas tant de la moralité que de la question de la criminalité. Nous savons tous que les paris, les chevaux et les jeux d'argent, ainsi que toutes activités et entreprises du même

[Text]

whether or not the activities themselves are moral. This country has certainly moved very slowly in the area of expanding these kinds of facilities and activities. What I would like to know is whether or not anyone has attempted to study the potential for criminality or the potential for the intrusion of organized crime into these fields. I would wonder if anyone, including the minister or the department, has asked other horsemen, outside of the R.C.M.P., for their studies or knowledge of crime or the potential for it in these areas.

I have read many reports over time. I had an opportunity in another life to sit on a parole board, and I have seen some pretty damning reports and some pretty frightening things. Organized crime is real. To sum up, I wonder if note has been taken of this and whether the department or the minister—or both—has studied this matter in order to give us some assurance that the matter has at least been considered.

Mr. Cardiff: Mr. Chairman, I am not aware of the studies within Agriculture Canada, but I am sure that studies would have been conducted at some time under the auspices of the Minister of Justice or the Solicitor General at both the federal and provincial levels. I am not aware of any particular study, but the officials might be aware of something in particular. I am sure that it is something that is policed very closely because of provisions in the Criminal Code with respect not only to criminal activities that take place on the pari-mutuel betting side but also to the use of animals, of steroids, and items such as that.

Mr. Lalonde: I would like to expand upon Mr. Cardiff's comments. Firstly, I would like to make it clear that racetracks themselves are a regulated industry. Every year financial statements are submitted to us on their operations; and, as director of the Racetrack Division, I am proud to say that the pari-mutuel—the collection of the money and the redistribution of the money—is one of the best systems in the world, and we do not have criminal problems in that area.

Before I discuss the racetracks, I will expand on the duties of the provincial commissions. In their roles, as provided for by the provincial statutes, everyone who works at a racetrack is licenced. There is a review of the individuals involved in any form of racing. There is a scrutiny there.

Within the racetracks of Canada, as an umbrella organization of racetracks in the country, there is Racetrack Security Canada, which is an organization sponsored by the provinces that looks into the security of its patrons and the security, of themselves as racetracks. On a number of occasions over the years the provinces have used their proprietary rights at racetracks to exclude certain people. When they do that, it is as a result of an investigation that is carried out by these security groups, and the investigations are conducted in consultation with the provincial police and the R.C.M.P. So there is a system in place to protect the environment of racetracks.

May I add one more comment—

Senator Cools: You know what I am talking about.

[Traduction]

ordre, tendent à encourager la criminalité, indépendamment du fait que ces activités soient morales ou non. Notre pays n'a certainement pas multiplié ces genres d'installations et d'activités de façon précipitée. J'aimerais savoir si l'on a déjà tenté d'étudier l'éventualité de la criminalité ou l'éventualité de l'intrusion du crime organisé dans ces domaines. Je me demande si qui que ce soit, y compris le ministre ou le ministère, a demandé à d'autres professionnels du cheval, à l'exception de la GRC, s'ils avaient étudié ou s'ils connaissaient l'existence du crime ou de sa présence éventuelle dans ces domaines.

J'ai lu beaucoup de rapports au fil des ans. J'ai d'ailleurs été dans une autre vie membre d'un conseil chargé de la surveillance des personnes placées en liberté provisoire et j'ai vu des rapports assez accablants et des choses assez effrayantes. Le crime organisé existe bel et bien. Pour résumer, je me demande si le ministère, le ministre, ou les deux, se sont penchés sur cette affaire, ne serait-ce que pour nous assurer que l'on y a pensé.

M. Cardiff: Monsieur le président, je ne suis pas au courant des études faites par Agriculture Canada, mais je suis sûr que des études ont été faites à un moment donné sous les auspices du ministre de la Justice ou du Solliciteur général tant au niveau fédéral que provincial. Je ne connais pas, contrairement sans doute aux fonctionnaires, d'étude particulière à ce sujet. Je suis sûr que cela est étroitement surveillé en raison des dispositions du Code criminel relatives non seulement aux activités criminelles qui se déroulent dans le domaine du pari mutuel, mais aussi à l'utilisation des animaux, des stéroïdes et autres choses du genre.

M. Lalonde: J'aimerais développer les observations de M. Cardiff. Tout d'abord, je voudrais que l'on comprenne bien que les champs de course sont une industrie réglementée. Chaque année, nous recevons les états financiers de leurs opérations; en ma qualité de directeur de la Division des hippodromes, je suis fier de dire que le pari mutuel—la collecte d'argent et sa redistribution—est l'un des meilleurs systèmes du monde et que nous n'avons pas de problème d'ordre criminel dans ce domaine.

Avant de passer aux champs de courses proprement dits, je souhaite m'attarder sur les fonctions des commissions provinciales. En vertu des lois provinciales, quiconque travaille dans un hippodrome détient un permis. Tous ceux qui participent à l'industrie du hippisme font l'objet d'un examen rigoureux.

L'organisation-cadre des hippodromes du pays, Racetrack Security Canada, parrainée par les provinces, s'occupe de la sécurité des clients et de celles des hippodromes. À plusieurs occasions au cours des années les provinces ont usé de leurs droits de propriété pour exclure certaines personnes des champs de courses. Il s'agit en général de mesures prises à la suite d'une enquête menée par ces groupes de sécurité en consultation avec la police provinciale et la GRC. Il y a donc un système de protection des hippodromes.

Puis-je faire une autre remarque . . .

Le sénateur Cools: Vous savez ce dont je parle.

[Text]

Mr. Lalonde: Yes. For example, two years ago in Ottawa the Ottawa Police, in conjunction with the O.P.P., arrested a number of bookies. I believe there were over 40 individuals involved in Ottawa. I believe there were similar arrests in Toronto within the past year, but from our communication with the Ottawa Police the actions that were taking place illegally were not related to horses; they were related to sports gambling. The money that was flowing through these bookie operations was not associated with horse racing.

When we proceeded with this legislation, we consulted with the R.C.M.P.

Senator Cools: You did?

Mr. Lalonde: Yes, we definitely did. This week we have a team of R.C.M.P. investigators who are at Toronto tracks reviewing our racetrack supervision program. This is the second track that they are reviewing for us this year. It is the equivalent of an auditor going into a bank. I contract the computer specialist within the R.C.M.P. to study our method of supervision and how the track operates.

Earlier this year we were in Winnipeg. They are now studying the racetracks in Toronto, and we will likely choose one more location to study in Western Canada. They provide me with a confidential report in terms of their observations and suggestions on how we can improve our system. So we have maintained a very close working relationship with the R.C.M.P. over the years.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. I would like to return to this subject matter at some later point.

Senator Frith: I would like to pursue for a moment Senator Corbin's point. I find that these questions of the Criminal Code and pari-mutuel betting, and new forms thereof, always seem to be wrapped up in racing, and the idea is that this is a good piece of legislation because it will improve the breed and improve horse racing as an entertainment and a pursuit. But we are not really talking about that, are we? We are talking about betting. The legislation deals with betting, not with horses. Is that not right?

If I go to the Perth Fair, where they have horse racing, and Senator Corbin comes as my guest, there is nothing illegal about our having a bet between us on the results of a race. That is right in the Code.

Mr. Lalonde: Yes.

Senator Frith: So the race can go on. The horse race can be put on. A whole gang of us can go down to the Perth Fair and bet with each other, although there was something stated earlier that there cannot be more than 10 people involved. It is not necessarily wrong so long as we do not hit ourselves.

What is really happening is that everyone wants to get in on Senator Corbin's and my bet. They do not want us to bet. They will want a piece of that bet, right? So we are going to set it up so that you can bet with Senator Corbin but not directly. He is going to put his money into a pool and you will put your money into the pool; and, depending how you bet, that will fix the

[Traduction]

M. Lalonde: Oui. Il y a deux ans par exemple, à Ottawa, la police de cette ville, avec la police provinciale de l'Ontario, a procédé à l'arrestation de plusieurs agents de paris. Je crois bien que 40 personnes étaient visées à Ottawa. Je pense que la police de Toronto a également procédé à de telles arrestations l'an passé. D'après ce que nous a dit la police d'Ottawa, les activités qui se déroulaient illégalement n'étaient pas liées aux chevaux, mais plutôt aux paris sportifs. Les fonds qui circulaient chez ces agents de paris n'étaient pas liés aux courses hippiques.

Nous avons consulté la GRC avant de donner suite à cette loi.

Le sénateur Cools: Vraiment?

M. Lalonde: Certainement. Cette semaine, un groupe d'enquêteurs de la GRC se trouve à l'hippodrome de Toronto pour examiner notre programme de surveillance. Cette année, c'est le deuxième hippodrome qui fasse l'objet d'un examen de la part de la GRC dont le rôle est équivalent à celui du vérificateur d'une banque. J'engage par contrat l'informaticien spécialisé de la GRC pour qu'il étudie notre méthode de surveillance ainsi que la façon dont l'hippodrome est exploité.

Au début de l'année, nous étions à Winnipeg. La GRC étudie maintenant l'hippodrome de Toronto, et nous choisirons probablement un autre hippodrome dans l'ouest du Canada à des fins d'examen. La GRC me remet un rapport confidentiel de ses observations et de ses suggestions quant à la façon dont nous pourrions améliorer notre système. Nous entretenons donc depuis des années d'étroits rapports de travail avec la GRC.

Le sénateur Cools: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais revenir sur ce point un peu plus tard.

Le sénateur Frith: J'aimerais approfondir le point soulevé par le sénateur Corbin. Il me semble que toutes ces questions de Code criminel et de pari mutuel visent essentiellement les courses de chevaux. Il me semble aussi qu'il s'agisse d'une bonne loi, puisqu'elle améliorera la race ainsi que les courses de chevaux qu'il s'agisse d'une forme de loisir ou d'activité. Mais nous ne parlons pas vraiment de cela n'est-ce pas? Nous parlons de paris. Cette loi traite des paris, non des chevaux, n'est-ce pas?

Si je me rends à la foire de Perth où se déroulent des courses de chevaux, et que le sénateur Corbin est mon invité, il n'y a rien d'illégal à ce que nous parions entre nous l'issue d'une course. Nous en avons le droit en vertu du Code.

M. Lalonde: Oui.

Le sénateur Frith: La course se déroule. Nous pouvons parier sur un cheval. Tout un groupe d'amis peut parier, même s'il a déjà été dit qu'il ne peut compter plus de 10 personnes. Il n'y a pas de mal à cela dans la mesure où nous ne nous tapons pas dessus.

Ce qui se passe en fait, c'est que tout le monde s'intéresse au pari que j'ai fait avec le sénateur Corbin. Ils ne veulent pas que nous fassions un tel pari, car ils voudraient avoir leur part, n'est-ce pas? Nous allons donc nous organiser de façon qu'ils puissent parier avec le sénateur Corbin, mais pas directement. Nous allons tous mettre notre argent dans une poule. L'argent

[Text]

odds, and we will pay the money out on that basis. But you should know that there are an awful lot of people with their hands into that betting pool before you and Senator Corbin get anything out of it, right? The track takes a cut, the federal government takes a cut, the provincial government takes a cut and, in some cases, so does the municipality, if not in Canada, at least in the United States.

By the time you get down to the \$4 that Senator Corbin and I contributed, there is very little left in the pool. I do not know what that figure would be.

Mr. Lalonde: It would be about 80 cents out of a dollar.

Senator Frith: Yes; so the idea of all of this legislation is to suggest that it is perfectly legal for people to bet, but the government does not want them to do so unless it gets a certain cut out of it. This legislation really suggests that horse racing cannot survive on its own merits as an entertainment, that it can only survive by taking a big hunk of the betting money—that it will not survive unless the government, the track and others get their hands into the betting pool. This legislation has to do with betting, not with horses. Is that not correct?

Mr. Cardiff: It probably does, but it extends further than that, Senator. This legislation has to do with entertainment and with agriculture. The racetracks and the horsemen cannot survive on the entrance fee alone. I do not know what one pays to go to the horse races, but I am sure that you would agree that the tracks and the horsemen could not survive on that alone.

Senator Frith: I do not know about that. You have made comparisons to other entertainments. Take other major sports: Baseball, hockey, soccer and football all survive without taking money out of the betting pool. People are prepared to watch—and are prepared to pay to do so—sporting events, which is what a horse race is. Somewhere along the line, however, horse racing got connected to betting. Now we are being told that it cannot survive without betting. Perhaps it cannot, but is that not really what it comes down to?

Mr. Cardiff: We must also consider the reality of this situation, senator. In the example you have given, you and Senator Corbin could go to the horse races and bet between yourselves. But more people want to get into the betting pool. This must be regulated, because others may not be as honourable about betting as you may be. That is why we have a Criminal Code and the regulations that are in place today.

Senator Frith: I understand, but I am saying that the activity known as horse racing can certainly be compared to other professional sports, such as hockey, football, and so on, which all survive on an entrance fee or from television rights.

Mr. Lalonde: If I may, Mr. Chairman, I would like to make two comments in this regard. First, the bookie concept that exists in England and that has existed in France as a legal entity, independent of pari-mutuel betting at the racetrack, has been in place for over one hundred years. It dates back to the

[Traduction]

sera redistribué selon les résultats du pari. Vous devriez savoir toutefois que d'innombrables personnes profitent de cette poule de paris avant que le sénateur Corbin et vous-même n'en retiriez quoi que ce soit, n'est-ce pas? L'hippodrome prend sa part du gâteau, tout comme le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et, dans certains cas, la municipalité, aux États-Unis, dans tous les cas, sinon pas encore au Canada.

Avant d'en arriver aux 4 dollars que le sénateur Corbin et moi-même avons contribué, il ne reste pas grand-chose. Je n'en connais pas le chiffre exact.

M. Lalonde: Ce serait de l'ordre de 80 cents pour un dollar.

Le sénateur Frith: Cette loi semble donc indiquer qu'il est parfaitement légal de parier, mais que le gouvernement n'accepte cette activité que dans la mesure où il en profite. La loi laisse supposer en fait que le hippisme ne peut survivre selon ses mérites en tant que forme de loisirs; il ne peut survivre que s'il obtient le gros morceau des paris—il ne peut survivre à moins que le gouvernement, l'hippodrome et d'autres ne profitent de la poule de paris. Si je ne me trompe, cette loi traite des paris, non des chevaux.

M. Cardiff: Probablement, mais cela va plus loin que cela, sénateur. La loi touche aussi les divertissements et l'agriculture. Les droits d'entrée à eux seuls ne peuvent pas suffire à faire vivre les hippodromes et les professionnels du cheval. Je ne sais pas ce qu'on paie pour assister à des courses, mais vous conviendrez certainement que les hippodromes et les professionnels du cheval ne pourraient pas survivre sur ces seules rentrées.

Le sénateur Frith: Je n'en suis pas certain. Vous avez fait des comparaisons avec d'autres formes de divertissement. Les autres grands sports, par exemple, comme le baseball, le hockey, le soccer et le football, arrivent tous à survivre sans le bénéfice de recettes provenant de paris. Les gens sont prêts à payer pour assister aux manifestations sportives, et c'est exactement ce qu'est une course de chevaux. À un moment donné, la prise de paris est venue se greffer aux courses de chevaux. On affirme maintenant qu'elles ne peuvent pas survivre sans les recettes des paris. C'est peut-être vrai, mais n'est-ce pas là le coeur de la question?

M. Cardiff: Il faut aussi tenir compte des réalités, sénateur. Dans l'exemple que vous avez donné, le sénateur Corbin et vous pourriez aller aux courses et parier entre vous. Mais la plupart des gens veulent participer à la poule, ce qui doit être réglementé parce que tout le monde n'est peut-être pas aussi honnête que vous. C'est pour cela que nous avons un Code criminel et des règlements.

Le sénateur Frith: Je comprends bien, mais j'estime pour ma part que les courses de chevaux peuvent tout à fait être comparées aux autres sports professionnels comme le hockey, le football et le reste, qui arrivent tous à vivre des droits d'admission ou des droits de télédiffusion.

M. Lalonde: Monsieur le président, je voudrais faire deux commentaires à ce sujet. Premièrement, les paris mutuels urbains qui existent en Angleterre et sont légaux en France, et qui sont indépendants des paris mutuels d'hippodrome, existent depuis plus de 100 ans. Ils remontent à la fin des années 1880.

[Text]

late 1880s. The industry in those countries certainly does not progress at the rate at which it progressed in North America. Every year Europeans come to North America to the Kentucky sales for breeding stock, which they take back to Europe.

Senator Frith: That really proves my point.

Mr. Lalonde: Yes, it does. Not relying on pari-mutuel betting to support the horse industry is not sound economics for that industry.

The second point I would like to make is that the horse industry and the racetracks, in proceeding with the aid of betting revenues as opposed to those of off-track betting, realized that the loyalty of the patron base must be with the horses. They realize that you want to market horse racing—you do not want to market pari-mutuel betting. The clientele over the years are loyal to the horses. Having Northern Dancer as a Canadian horse does more to market the sport and attract patron recognition than the winning of \$1000 at the racetrack on a given evening.

Senator Frith: I think that we are basically in agreement.

Mr. Lalonde: Yes, we are.

Senator Frith: As legislators, this is the last we will see of the matter, is it not? The final form of this will be determined by amendments to regulations, will it not?

Mr. Lalonde: Yes.

Senator Atkins: I have a couple of quick questions, Mr. Chairman, the first of which is this: Are you satisfied without qualification that the theatres have worked in the U.S.?

Mr. Lalonde: My personal observations in Louisiana, Illinois and Washington State indicate that theatres have brought an increase of approximately 15 to 20 per cent to that industry. They have been successful.

Senator Atkins: I suppose you are speculating on whether other states will develop theatres. If so, those theatres will also be located along the border between the United States and Canada. I suppose my next question is whether you really believe that by establishing these theatres in Canada you might be in competition with the U.S. theatres and that that will benefit the racing industry in general.

Mr. Lalonde: Right now, Senator, Pennsylvania, for example, has before it legislation which is identical to ours as we have proposed it in Bill C-7. All of the border states—North Dakota, Michigan, and so on—will have in place similar legislation at some point. I think it is important to remember that, in terms of survival, the patron base must identify with the product. I am convinced that in Canada we have as competitive a product as exists anywhere else. Otherwise we cannot compete effectively with the racing industry in those states.

Senator Frith: Senator Atkins has asked you whether you were satisfied that theatres were successful, and you answered that in general this system is beneficial to the tracks and the associations involved. You have heard our concerns and have

[Traduction]

Dans ces pays, l'industrie hippique ne progresse pas au rythme où elle avance en Amérique du Nord. Tous les ans, des Européens viennent en Amérique du Nord pour assister aux ventes du Kentucky afin d'y acheter des reproducteurs qu'ils ramènent en Europe.

Le sénateur Frith: Cela confirme donc ce que je dis.

M. Lalonde: Effectivement. Il n'est pas bon, pour la santé de cette industrie, de renoncer aux recettes du pari mutuel.

Deuxièmement, je voudrais faire remarquer que l'industrie hippique et les hippodromes, qui se financent en partie grâce aux recettes des paris pris dans les hippodromes par opposition à celles des paris hors pistes, se sont depuis longtemps rendu compte qu'il fallait que leur clientèle s'intéresse d'abord et avant tout aux chevaux. Ils se rendent compte que l'on veut promouvoir les courses de chevaux et non pas le pari mutuel en soi. La clientèle est fidèle aux chevaux. Le succès d'un cheval canadien comme *Northern Dancer* est plus efficace pour promouvoir le sport et attirer des spectateurs que le fait de gagner 1 000 \$ aux courses.

Le sénateur Frith: Je pense que nous nous entendons là-dessus.

M. Lalonde: Oui.

Le sénateur Frith: À titre de législateurs, c'est la dernière occasion que nous ayons de débattre de cette question, n'est-ce pas? La forme définitive de ces mesures sera déterminée par des modifications des règlements, n'est-ce pas?

M. Lalonde: Oui.

Le sénateur Atkins: Je voudrais poser deux petites questions, monsieur le président. D'abord, êtes-vous tout à fait convaincu que les salles de pari fonctionnent bien aux États-Unis?

M. Lalonde: J'ai pu constater personnellement en Louisiane, en Illinois et dans l'État de Washington que l'ouverture des salles de pari avaient entraîné une augmentation de 15 à 20 p. 100 environ des recettes de cette industrie. C'est un succès.

Le sénateur Atkins: Je suppose que vous vous demandez si d'autres États se doteront eux aussi de salles de pari. Dans l'affirmative, il y en aura le long de la frontière canado-américaine aussi. Je voudrais donc vous demander si vous croyez vraiment que les salles de pari qui seraient ouvertes au Canada feraient concurrence aux salles américaines, et que cela entraînerait des avantages pour l'industrie des courses en général.

M. Lalonde: Sénateur, la Pennsylvanie, par exemple, est actuellement en train d'étudier un projet de loi dont les dispositions sont identiques à celles que contient notre projet de loi C-7. Tous les États frontaliers—le Dakota du Nord, le Michigan, et le reste—auront un jour des lois analogues. Je crois qu'il importe de se rappeler, pour la survie de l'industrie, que la clientèle doit s'intéresser au produit. Je suis convaincu que nous avons au Canada un produit concurrentiel. Autrement, nous ne pourrions pas soutenir la concurrence de ces États.

Le sénateur Frith: Le sénateur Atkins vous a demandé si vous étiez convaincu du succès des salles de pari, et vous avez répondu qu'en général ce système était avantageux pour les hippodromes et les associations. Vous savez quelles questions

[Text]

probably heard others that we have not considered as possible problems. In your examination of the American enterprise, which you indicated you found successful, were you reassured that any of these other fears voiced by some of the horsemen or smaller tracks were unfounded? In other words, were there any harmful by-products of the nature of those anticipated?

Mr. Lalonde: We also examined the system in New York, which has a third party option. My conclusion was that it was detrimental to the New York industry because of the competition element. I am personally satisfied that with this legislation those pockets or groups of horsemen who still have concerns will, with the proper education, be shown how this legislation can be used in their individual context and how they can benefit from it. My personal feeling is that the small tracks have more to gain from this legislation than the larger tracks. The survival of the smaller tracks is at stake here to a much greater degree than that of the larger tracks.

Senator Frith: So you built some design into this based on your observation of problems that came out of the American experience?

Mr. Lalonde: Yes, I did.

Senator Simard: Tracks such as the Blue Bonnet have instituted inter-track betting in the last year or so. The Blue Bonnet track has Saturday betting from Woodbine. This is another opportunity for compulsive and other gamblers. This aspect has been quite successful. I am sure it has helped race-track operators and horsemen who must have negotiated a deal to protect their interest in the Montreal area, for example. I am told that approximately half a million dollars is bet at Woodbine on a Saturday afternoon.

Can you tell us whether permission had to be obtained from you or did the Criminal Code have to be changed to allow this kind of betting?

Mr. Lalonde: The Criminal Code was changed in 1982 to allow existing racetracks to trade racing programs. In other words, it was made legal at that point for an existing racetrack to apply for additional racing programs coming from other cities.

In the case of Blue Bonnet, they would have a negotiated contract with their horsemen. As part of that negotiation, the harness horsemen would agree to allow one thoroughbred racing program to come into Blue Bonnet during the spring, summer and fall period. With that negotiated contract, they then apply for a pari-mutuel betting day, which is the Saturday afternoon, to bring thoroughbred races from Toronto to Montreal.

Senator Simard: Do they apply to you?

Mr. Lalonde: Yes.

Senator Simard: They would have to come to the federal government and possibly to the provincial government for an additional program?

[Traduction]

nous préoccupent, et vous avez sans doute entendu parler par ailleurs d'autres problèmes que nous n'avons pas abordés. Après avoir observé ce qui se passe aux États-Unis, où, selon vous, le système fonctionne très bien, êtes-vous convaincu que les autres inquiétudes des professionnels du cheval ou des petits hippodromes sont sans fondement? Autrement dit, avez-vous observé là-bas des répercussions néfastes du genre de celles que l'on craint?

M. Lalonde: Nous avons aussi étudié le système de l'État de New York, dans lequel il y a une option de tierce partie. Ma conclusion a été que ce système était néfaste à l'industrie des courses de chevaux dans l'État de New York en raison de l'élément concurrence. Je suis personnellement convaincu que si nous adoptons ce projet de loi, les associations et les professionnels du cheval qui ont encore des inquiétudes apprendront comment utiliser avec profit ces mesures législatives. À mon avis, les petits hippodromes ont plus à gagner de ce projet de loi que les grands. La survie des petits hippodromes est bien plus en jeu que celle des grands champs de courses.

Le sénateur Frith: Vous avez tenu compte des problèmes que vous avez observés aux États-Unis dans l'élaboration de nos propres mesures législatives?

M. Lalonde: Effectivement.

Le sénateur Simard: Certaines pistes, comme la piste Blue Bonnet, ont institué des paris interpistes depuis à peu près un an. Le samedi, la piste Blue Bonnet accepte les paris sur les courses qui se déroulent à la piste Woodbine. Cela ouvre une possibilité de pari de plus pour les joueurs invétérés et les autres. Cette formule a beaucoup de succès. Je suis sûr qu'elle a aidé les exploitants d'hippodrome et les professionnels du cheval qui ont sans aucun doute négocié une entente pour protéger leur intérêt dans la région de Montréal, par exemple. Il paraît qu'il y a environ un demi-million de dollars de paris sur les courses de la piste Woodbine le samedi après-midi.

Pouvez-vous me dire s'il a fallu obtenir une autorisation ou une modification du Code criminel pour permettre ce genre de pari?

M. Lalonde: Le Code criminel a été modifié en 1982 afin de permettre aux champs de courses d'échanger des programmes de courses. Autrement dit, il est devenu légal pour un champ de courses de demander des programmes de courses additionnels en provenance d'autres villes.

Dans le cas de Blue Bonnet, ils ont sans doute négocié un contrat avec leurs professionnels du cheval. Dans ces négociations, les professionnels des courses sous harnais acceptent de permettre un programme de courses de pur-sang à Blue Bonnet pendant le printemps, l'été et l'automne. Une fois ce contrat négocié, ils demandent ensuite une journée de pari mutuel, laquelle est le samedi après-midi, pour que les gens puissent, à Montréal, miser sur les courses de pur-sang de Toronto.

Le sénateur Simard: Est-ce à vous qu'ils font une demande?

M. Lalonde: Oui.

Le sénateur Simard: Il faudrait qu'ils s'adressent au gouvernement fédéral, et peut-être même au gouvernement provincial, pour obtenir un programme additionnel?

[Text]

Mr. Lalonde: They always advise the provincial government, because there is an obligation to review the request for additional programs in the context of live racing. The provincial governments do examine that.

Le sénateur Corbin: Merci, monsieur le président. J'ai une courte liste de questions à poser.

Did I understand you to say that the video theatres have been a success in the United States?

Mr. Lalonde: That is correct.

Senator Corbin: Are the video theatres dealing with the same clientele as the live racetracks or is this new business altogether?

Mr. Lalonde: It is a combination. California, for example, has added approximately four to five per cent new clientele as a result of theatres. In Chicago there was a minor displacement. Approximately one per cent of the clientele at the track ended up going to theatres. In the case of the Chicago application, there is a theatre in downtown Chicago, one theatre located on the site of the racetrack, and another theatre ten miles from the racetrack. In that case we did expect some movement, but the overall impact on the pari-mutuel was very positive.

Senator Corbin: This is in terms of new clients?

Mr. Lalonde: Yes.

Senator Corbin: In a press communique of January 26, 1988, Mr. Mazankowski indicates that the revenue in Newfoundland has gone up by 41.3 per cent over last year. Does that have anything to do with cucumbers?

Mr. Lalonde: I would have to check the statistics, but I believe Newfoundland had additional days last year, as well as an increase in attendance. In Newfoundland they operate approximately 50 to 55 racing days a year only.

Senator Corbin: Fog-free days. How many video establishments do you anticipate could be established in the four eastern provinces?

Mr. Lalonde: The Moncton track is not in operation at the moment. However, Moncton is certainly a city where there could be a theatre. There is Halifax, and there are probably a few other cities in New Brunswick and Nova Scotia that could qualify. In Newfoundland there is Corner Brook and probably Gander. There would be five or six applications.

Senator Corbin: How many Agriculture Canada employees are involved in this federal supervision of racetracks, and how many more will you need to police these new establishments, if any?

Mr. Lalonde: I have a quota of 78 person-years. I employ approximately 60 people on a full-time basis. The other 18 person-years are seasonal hours, where a seasonal employee would work a minimum of 400 hours for the Department of Agriculture. In total, I would have to rely on approximately 120 people across the country, including our headquarters' staff.

[Traduction]

M. Lalonde: Ils informent toujours le gouvernement provincial en raison de l'obligation d'examiner les demandes de programmes additionnels de courses en direct. Les autorités provinciales examinent ces demandes.

Senator Corbin: Thank you, Mr. Chairman. I have a few questions I would like to ask.

Si j'ai bien compris, vous dites que les salles de pari ont été un succès aux États-Unis?

M. Lalonde: C'est exact.

Le sénateur Corbin: Est-ce que la clientèle des salles de pari est la même que celle des champs de courses ou est-ce qu'il s'agit d'un genre d'entreprise tout à fait différent?

M. Lalonde: C'est une combinaison des deux. En Californie, par exemple, la clientèle a augmenté d'environ 4 à 5 p. 100 à la suite de la création des salles de pari. À Chicago, il y a eu un déplacement minime de la clientèle. Environ 1 p. 100 de la clientèle des champs de courses s'est tourné vers les salles de pari. Dans le cas de Chicago, il y a une salle de pari au centre-ville, une sur le champ de courses et une autre à dix milles du champ de courses. On s'attendait donc à un certain déplacement, mais les répercussions globales sur le pari mutuel ont été très positives.

Le sénateur Corbin: En termes de nouveaux clients?

M. Lalonde: Oui.

Le sénateur Corbin: Dans un communiqué de presse du 26 janvier 1988, M. Mazankowski a dit que les recettes avaient augmenté de 41,3 p. 100 l'année dernière à Terre-Neuve. Les concombres y sont-ils pour quelque chose?

M. Lalonde: Il faudrait que je voie les chiffres, mais je crois qu'il y a eu des jours de pari supplémentaires à Terre-Neuve l'année dernière, de même qu'une augmentation de la fréquentation. À Terre-Neuve, il n'y a qu'environ 50 à 55 jours de courses par an.

Le sénateur Corbin: Les jours où il n'y a pas de brouillard. Combien pensez-vous que l'on pourra créer de salles de pari dans les quatre provinces de l'Est?

M. Lalonde: La piste de Moncton est fermée pour le moment. Mais il pourrait certainement y avoir une salle de pari à Moncton. Il y a Halifax et probablement quelques autres villes du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui pourraient être admissibles. À Terre-Neuve, il y a Corner Brook et sans doute Gander. Il y aurait de cinq à six demandes.

Le sénateur Corbin: Combien d'employés d'Agriculture Canada assurent les services fédéraux de surveillance des champs de courses et de combien de nouveaux employés aurez-vous besoin pour assurer la surveillance de ces nouveaux établissements, le cas échéant?

M. Lalonde: J'ai un contingent de 78 années-personnes. J'emploie environ 60 personnes à plein temps. Les 18 autres années-personnes sont des heures saisonnières; un employé saisonnier travaille au minimum 400 heures pour le ministère de l'Agriculture. Au total, il me faudrait environ 120 personnes pour tout le Canada, y compris le personnel de l'administration centrale.

[Text]

In proceeding with this legislation, we had made provisions to apply for ten additional person-years, if required. At this point in time, I am confident that we can proceed with the implementation by revamping our audit procedures to meet the demands of the additional supervision. I would examine that avenue first, and, if I felt I needed additional person-years, then I would go for the ten person-years on a provisional basis.

Senator Corbin: I do not know if it was you, Mr. Cardiff, or Mr. Lalonde who made a statement with respect to an ongoing investigation, or one that has taken place. You mentioned money not associated with horse racing. Is the horse-racing industry used as a laundry establishment for criminal funds? Is money being laundered in one way or another through the horse-racing industry?

Mr. Lalonde: That is a million-dollar question. Our law enforcement officers in this country are always investigating whether or not laundering does take place, but when there is evidence then charges are laid. It is an ongoing question that will never be fully answered.

Senator Corbin: I am not attempting to tarnish the image of the industry. However, as you confirm, it is a very real possibility that laundering is going on, but it is hard to identify.

Mr. Lalonde: It is the same thing with the stock market.

Senator Corbin: I would not know about that.

Mr. Cardiff: It is only fair to say that it is not to our knowledge, but as is the case for the stock market, there are continuing investigations and scrutiny to try to avoid something like this happening. That is necessary in all aspects, whether it be the stock market, horse racing or lotteries of any kind. Scrutiny and vigilance must be maintained at all times to ensure that it does not happen.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My question goes back to one that Senator Atkins asked.

In the first sentence on page 7 you state that they can determine if a theatre will operate. In the third sentence you state that they will apply for a licence from the provincial government to locate and operate their theatres.

The implication of the first sentence is that there will be one theatre, whereas the third sentence implies that there is more than one. You talked about Chicago, where you mentioned at least two or three video theatres. Could we have a network of theatres with a program coming from one major track? Is a network of theatres possible, for example, around Toronto?

Mr. Lalonde: In the Toronto market there is probably a place for two or three theatres at maximum.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In terms of the Fire Marshall's regulations how many people would be allowed within each of these theatres?

[Traduction]

Quand nous avons élaboré ce projet de loi, nous avons prévu de demander au besoin un supplément d'années-personnes. Pour le moment, je pense que nous pourrions effectuer la mise en œuvre en nous contentant de réaménager nos procédures de vérification pour répondre à la demande de services additionnels de surveillance. J'envisagerais d'abord cette solution, et si j'estime que j'ai besoin d'années-personnes additionnelles, je demanderai les dix années-personnes à titre provisoire.

Le sénateur Corbin: Je ne sais pas qui de vous, de M. Cardiff ou de M. Lalonde a fait allusion à une enquête qui est en cours ou qui aurait eu lieu. Vous avez parlé d'argent qui ne serait pas associé aux courses de chevaux. Est-ce que l'industrie des courses de chevaux sert de moyen de recyclage de fonds d'origine criminelle? Est-ce qu'on recycle de l'argent, d'une façon ou d'une autre, par l'intermédiaire de l'industrie des courses de chevaux?

M. Lalonde: C'est une question difficile. Les agents d'exécution de la loi sont constamment en train de faire enquête sur le recyclage de l'argent d'origine criminelle, mais s'il y a des preuves, des accusations sont portées. C'est une question à laquelle on ne pourra jamais répondre pleinement.

Le sénateur Corbin: Je n'essaie pas du tout de ternir l'image de l'industrie. Cependant, comme vous venez de la confirmer, il est tout à fait possible que cela arrive, mais c'est difficile à prouver.

M. Lalonde: C'est la même chose avec la bourse.

Le sénateur Corbin: Je n'en sais rien.

M. Cardiff: En toute justice, on peut dire qu'on ne nous a rien signalé à ce sujet, mais comme dans le cas de la bourse, on fait continuellement enquête pour éviter que quelque chose comme cela se produise. C'est un aspect nécessaire de ces activités, qu'il s'agisse de la bourse, des courses de chevaux ou des loteries en tout genre: il faut en tout temps surveiller et faire preuve de vigilance pour veiller à ce que cela n'arrive pas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma question revient à celle que le sénateur Atkins a posée.

Si je reprends la page 5 de votre déclaration préliminaire, vous dites à la première phrase qu'ils peuvent déterminer s'il y aura une salle de pari. Vous dites ensuite qu'ils feront une demande de permis au gouvernement provincial pour faire approuver l'emplacement et l'exploitation de leur salle de pari.

Dans la version anglaise de votre déclaration, on sous-entend dans la première phrase qu'il n'y aura qu'une salle alors que dans la troisième on sous-entend qu'il y en aura plus d'une. Vous avez mentionné Chicago, et vous avez dit qu'il y avait là au moins deux ou trois salles de pari. Pourrions-nous avoir un réseau de salles de pari dont le programme provient d'un seul grand hippodrome? Peut-on envisager un réseau de salles de pari, par exemple dans la région de Toronto?

M. Lalonde: Le marché de Toronto peut probablement accueillir deux ou trois salles de pari au maximum.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Selon les règlements du commissaire aux incendies, de quelle capacité seraient ces salles?

[Text]

Mr. Lalonde: In that market the Ontario Jockey Club would have to determine whether they wanted the facility to hold anywhere from 500 to 1,500 people. Based on their market studies, they would have to determine the size of the theatre.

To answer your specific question in terms of linking theatres, that is possible. I will refer to the Illinois example, where the racetracks in Illinois, with the exception of one, decided to implement theatres uniformly and to use each other's programs at these theatres. So that they all had a share in the theatres that were established.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is there any reason why the network should not extend across provincial boundaries? For example, why should I, living in eastern Nova Scotia, be deprived of the possibility to bet in this way on a horse race taking place in the city of Toronto?

Mr. Lalonde: There are no restrictions at this time. For example, if the Truro racetrack wanted to bring in a racing program from Montreal or Toronto, they could by applying for a permit.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but I am not talking about the racetrack, I am talking about a theatre perhaps associated with the Truro track. They could bring in the Woodbine program and I could bet on it if I wished to bet on it?

Mr. Lalonde: That is correct, but the applicant of the theatre would be Truro Raceway applying for a pari-mutuel licence to bring in Toronto races either at the theatre or in both the theatre and at their racetrack.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That opens up an interesting scenario, doesn't it?

Mr. Lalonde: Which?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Earlier you were comparing this with Loto Canada and the availability of gambling opportunities for susceptible people. There is a kind of nationalization possibility here that I did not have in my mind when I initially read this bill. However, I will not pursue it now.

The Chairman: Any further questions? If not, I wish to thank Mr. Cardiff, Mr. Lalonde and Ms. Cleghorn for being with us this morning. Thank you very much.

We will now have an *in camera* meeting to examine the business of the committee.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

M. Lalonde: Pour ce marché, le *Ontario Jockey Club* devrait d'abord déterminer la capacité des installations qu'ils veulent, qui pourrait aller de 500 à 1 500 personnes. Il faudrait d'abord qu'ils déterminent le nombre de places en se fondant sur leurs études de marché.

Pour ce qui est de la question concernant un réseau éventuel, je crois que c'est possible. En Illinois, par exemple, il y a cinq hippodromes lesquels, à l'exception d'un seul, ont décidé d'ouvrir des salles de pari et d'y utiliser les programmes les uns des autres. Ils ont donc tous une part dans les profits des salles de pari qui ont été créées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il une raison qui empêcherait ce genre de réseau de traverser des limites provinciales? Par exemple, je vis dans l'est de la Nouvelle-Écosse; pourquoi serais-je privé de la possibilité de placer un pari de cette façon sur une course qui a lieu dans la ville de Toronto?

M. Lalonde: Il n'y a pas de restrictions de ce genre actuellement. Par exemple, si l'hippodrome de Truro voulait offrir un programme de courses en provenance de Montréal ou de Toronto, il pourrait faire une demande de permis.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais je ne parle pas du champ de courses; je parle d'une salle de pari qui serait peut-être éventuellement associée au champ de courses de Truro. Ils pourraient diffuser le programme de Woodbine et je pourrais placer des paris si je le voulais?

M. Lalonde: C'est exact, mais le demandeur serait dans ce cas l'hippodrome de Truro qui ferait une demande de permis de pari mutuel pour permettre la prise de paris sur des courses de Toronto soit à la salle de paris, soit à l'hippodrome, soit aux deux endroits.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela ouvre la porte à un intéressant scénario, n'est-ce pas?

M. Lalonde: Lequel?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez un peu plus tôt comparé cela avec Loto Canada et avez parlé des possibilités que cela ouvrirait aux gens qui ont une propension à jouer. Il y a là une possibilité de nationalisation à laquelle je n'avais pas pensé quand j'ai lu le projet de loi pour la première fois. Je ne tiens cependant pas à approfondir la question maintenant.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dans la négative, je voudrais remercier M. Cardiff, M. Lalonde et M. Cleghorn de nous avoir rencontrés ce matin. Merci beaucoup.

Nous aurons maintenant une réunion à huis clos afin d'examiner les travaux du Comité.

Le Comité poursuit la séance à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Agriculture:

Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary;
Mr. Charles Lalonde, Director, Race Track Division;
Ms. Elizabeth Cleghorn, Research Officer, Race Track
Division.

Du ministère de l'Agriculture:

M. Murray Cardiff, secrétaire parlementaire;
M. Charles Lalonde, directeur, Division des hippodromes;
M^{me} Elizabeth Cleghorn, chercheuse, Division des hippo-
dromes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, June 7, 1989

Le mercredi 7 juin 1989

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Second and third proceedings on:

Deuxième et troisième fascicules concernant:

The examination of Bill C-7, An
Act to amend the Criminal Code
(*pari-mutuel betting*)

L'étude du Projet de loi C-7,
Loi modifiant le Code criminel
(*pari-mutuel*)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	*Marsden
Balfour	Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

CORRIGENDUM

The Honourable Senator Frith moved that corrections proposed in the letter of the Honourable Senator Beaudoin, written to the Chairman in respect to the printed evidence in the *Proceedings* of the Committee of May 10, 1989, when the Committee examined Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990", be adopted.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Evidence

Issue No. 3

Page 3:34

English text, last paragraph, fourth line from the bottom: delete "with only" and insert "within"

Page 3:35

English text, second paragraph, fourth line: add "while legal" following the word "unconstitutional".

English text, second paragraph, fifth line: delete "based on" and insert "but contrary to a".

English text, second paragraph, sixth line: delete "reply to".

French text, second paragraph, fifth and sixth lines: delete "qu'en fonction d'une mesure équivalente qui soit réputée légale selon les" and insert "que s'il y a une violation d'une".

Page 3:36

English text, last paragraph, eighth line from the bottom:

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	*Marsden
Balfour	Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

CORRIGENDUM

L'honorable sénateur Frith propose que les corrections proposées dans la lettre que l'honorable sénateur Beaudoin a écrite au président au sujet des témoignages parus dans les *Délibérations* du Comité du 10 mai 1989, alors que le Comité étudiait le projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990», soient adoptées.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Témoignages

Fascicule n° 3

Pages 3:34

Texte français, dernier paragraphe, quatrième ligne du bas: supprimer «le plus tôt possible» et y substituer «dans un délai raisonnable».

Page 3:35

Texte français, deuxième paragraphe, quatrième ligne: ajouter après le mot «inconstitutionnelle» les mots «sans être illégale».

Texte français, deuxième paragraphe, cinquième et sixième lignes: supprimer «en fonction d'une mesure illégale qui soit réputée légale selon les convention ou l'usage» et y substituer «que s'il y a une violation d'une convention ou de l'usage».

Texte anglais, deuxième paragraphe, sixième ligne: supprimer les mots "reply to".

Page 3:36

Texte anglais, dernier paragraphe, huitième ligne du bas: sup-

delete "Taking this precedent is it" and insert "in the present case it is an".

Page 3:37

English text, third paragraph, last line: add "of a convention".

English text, last paragraph, first line: delete "must admit" and add "said".

French text, last paragraph, first line: delete "devez admettre" and add "dites".

primer «Taking the precedent is it» et y substituer «in the present case it is an».

Page 3:37

Texte anglais, troisième paragraphe, dernière ligne: «of a convention».

Texte anglais, dernier paragraphe, première ligne: supprimer «must admit» et y substituer «said».

Texte français, dernier paragraphe, première ligne: supprimer «devez admettre» et y substituer «dites».

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Thursday, May 18, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Beaudoin, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-7, An Act to amend the Criminal Code (*pari-mutuel betting*).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi, 18 mai 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Beaudoin, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (*pari mutuel*).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 7, 1989
(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 3:15 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Frith, Marsden and Simard. (9)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Honourable Senator Frith moved that corrections proposed in the letter of the Honourable Senator Beaudoin, written to the Chairman in respect to the printed evidence in the *Proceedings* of the Committee of May 10, 1989, when the Committee examined Bill C-14, "An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending the 31st March, 1990", be adopted.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1989 continued its consideration of Bill C-7, "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)".

Witnesses:

From the Canadian Standardbred Horsemen's Association:
Mr. Verne R. Rea, President.

From the Ontario Harness Horsemen's Association:
Mr. Brian Webster, Vice President.

Mr. Rea made opening remarks, following which he and Mr. Webster answered questions.

At 4:05 p.m., the Committee adjourned to 6:00 p.m. this evening.

ATTEST:

WEDNESDAY, JUNE 7, 1989
(11)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Beaudoin, Bolduc, Cools, Frith, Marsden and Simard. (8)

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Corbin. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 JUIN 1989
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 15 sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Frith, Marsden et Simard. (9)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

L'honorable sénateur Frith propose que les corrections proposées dans la lettre que l'honorable sénateur Beaudoin a écrite au président au sujet des témoignages parus dans les *Délibérations* du Comité du 10 mai 1989, alors que le Comité étudiait le projet de loi C-14, «Loi accordant à Sa majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990», soient adoptées.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1989, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-7, «Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel)».

Témoins:

Du Canadian Standardbred Horsemen's Association:
M. Verne R. Rea, président.

Du Ontario Harness Horsemen's Association:
M. Brian Webster, vice-président.

M. Rea fait une déclaration préliminaire, après quoi lui et M. Webster, répondent aux questions.

À 16 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 18 heures.

ATTESTÉ:

LE MERCREDI 7 JUIN 1989
(11)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Beaudoin, Bolduc, Cools, Frith, Marsden et Simard. (8)

Également présent: L'honorable sénateur Corbin. (1)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1989 continued its consideration of Bill C-7, "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)".

Witnesses:

From Racetracks of Canada Inc.:

Mr. Merv Peters, President;
Mr. Rod Seiling, Executive Vice President;
Mr. Jack Kenney, First Vice President;
Mr. Pat MacIsaac, Director;
Mr. André Marier, Director;
Mr. Bob Wright, Director.

Mr. Peters and Mr. Seiling read a prepared statement, following which they and the other witnesses answered questions.

The Honourable Senator Frith moved that the submission from the "Employees, Suppliers of Goods and Services, Horsemen of Sudbury Downs Racetrack" be appended to this evening's proceedings as Appendix "NF-8".

At 7:40 p.m., the Committee adjourned to tomorrow, June 8th at 11:00 a.m.

ATTEST:

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1989, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-7, «Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel)».

Témoins:

De Hippodromes du Canada Inc.:

M. Merv Peters, président;
M. Rod Seiling, vice-président exécutif;
M. Jack Kenney, premier vice-président;
M. Pat MacIsaac, directeur;
M. André Marier, directeur;
M. Bob Wright, directeur.

M. Peters et M. Seiling font lecture d'une déclaration, après quoi, avec les autres témoins, ils répondent aux questions.

L'honorable sénateur Frith propose que le mémoire reçu des «Employés, fournisseurs et représentants de la profession équestre du champ de course Sudbury Downs» soit annexé aux délibérations de ce soir comme Appendice «NF-8».

À 19 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'au lendemain, le 8 juin, à 11 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 7, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-7, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting), met this day at 3.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the second meeting of the committee to examine Bill C-7, an Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting).

The delay in starting was due to the fact that we do not have interpretation at this time. I understand that someone will arrive as soon as possible. I had therefore delayed the meeting.

Avant de céder la parole aux témoins, j'aimerais vous faire part d'une lettre que j'ai reçue du sénateur Gérald A. Beaudoin, en date du 7 juin, qui se lit comme suit:

Monsieur le président,

J'ai apporté rapidement, c'est-à-dire en l'espace de deux jours, des corrections à mon témoignage devant le comité sénatorial que vous présidez, dans l'affaire du Projet de Loi C-14, le 10 mai 1989.

Malheureusement on ne les a pas reproduites. Je fais une motion pour que les corrections suivantes apparaissent:

1) à la page 3.34, colonne anglaise, 4e ligne à partir du bas, lire «within» au lieu de «with only»;

2) à la page 3.35, colonne anglaise, deuxième paragraphe, quatrième ligne, ajouter les mots: «while legal» après le mot «unconstitutional», et, à la cinquième ligne, biffer le mot «based on» et lui substituer «but contrary to a», et à la sixième ligne, biffer les mots «reply to».

3) à la page 3.35, colonne française, deuxième paragraphe, cinquième et sixième lignes, enlever les mots: «qu'en fonction d'une mesure équivalente qui soit réputée légale selon les» et substituer les mots: «que s'il y a violation d'une».

4) à la page 3.36, colonne anglaise, 8e ligne du bas, enlever les mots «Taking this precedent is it an» et substituer les mots «in the present case is it an».

Le texte français est correct.

5) à la page 3.37, colonne anglaise, troisième paragraphe à la fin, ajouter les mots: «of a convention».

Le texte français est correct.

6) à la page 3.37, colonne anglaise, troisième ligne du bas, enlever les mots: «must admit» et substituer «said».

à la même page, texte français, deuxième ligne du bas, enlever les mots: «devez admettre» et substituer le mot: «dites».

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déféré le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel), se réunit aujourd'hui à 15 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la deuxième fois que le Comité siège pour examiner le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel).

Nous avons commencé en retard parce que les interprètes n'étaient pas là. J'ai donc décidé de retarder la séance. On me dit que quelqu'un doit venir d'un moment à l'autre.

Before we hear from the witnesses, I would like to read to you a letter that I received from Senator Gérald A. Beaudoin. It is dated June 7 and reads as follows:

Mr. Chairman:

Within a two-day period, I reviewed and made a number of quick changes to the testimony that I presented on May 10, 1989 to the Standing Senate Committee which you chair and which is examining Bill C-14.

Unfortunately, these changes did not appear in the printed transcripts. I now move that the following corrections be made:

1) on page 3:34, in the English text, the 4th line from the bottom should read "within" instead of "with only";

2) on page 3:35, in the English text, line four of the second paragraph, add the words "while legal" after the word "unconstitutional"; in line five, strike the word "based on" and replace with "but contrary to"; and in line six, strike the words "reply to".

3) on page 3:35, in the French text, lines five and six of the second paragraph, strike the words "qu'en fonction d'une mesure équivalente qui soit réputée légale selon les" and substitute the following: "que s'il y a violation d'une".

4) on page 3:36, in the English text, the 8th line from the bottom, strike the words "Taking this precedent is it an" and substitute the following words: "in the present case is it an".

The French text is correct.

5) on page 3:37, in the English text, third paragraph from the end, add the words "of a convention".

The French text is correct.

6) on page 3:37, in the English text, third line from the bottom, strike the words "must admit" and substitute with "said".

On the same page, in the French text, second line from the bottom, strike the words "devez admettre" and replace with "dites".

[Text]

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Now that we have done some corrections on the previous hearings that we had, I would like to introduce the witnesses that we have with us this afternoon.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, ne faut-il pas que l'on adopte les corrections proposées?

Le président: Est-ce nécessaire d'adopter ces corrections?

Le sénateur Frith: Je ne sais pas, mais je crois qu'il faudrait les adopter formellement.

Le sénateur Beaudoin: Honorables sénateurs, je pense qu'il faudrait les adopter formellement.

Le sénateur Frith: Nous devons les adopter.

Le président: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour adopter les corrections du sénateur Beaudoin?

Le sénateur Frith: Oui, monsieur le président, mais j'ai un commentaire supplémentaire à ajouter.

A la page 2, paragraphe numéro 6, ne devrait-on pas dire «troisième ligne du bas» au lieu de «du base»?

Le président: Oui, c'est une erreur typographique.

We have the pleasure to have with us Mr. Verne R. Rea, President, Canadian Standardbred Horsemen's Association, and Mr. Brian Webster, Vice-President, Ontario Harness Horsemen's Association.

I understand, gentlemen, that you would like to make some comments before we move to the questions. Mr. Rea, will you start?

Senator Frith: Mr. Chairman, I thought I had heard you say that Mr. Webster would be starting, but I see that Mr. Rea is the first person on our list. Is this Mr. Rea?

Mr. Verne Rea, President, Canadian Standardbred Horsemen's Association: That is me.

Senator Frith: The "plus Mr. Webster" means that he is an additional witness?

The Chairman: Yes.

Mr. Rea, you have the floor.

Mr. Rea: Thank you, Mr. Chairman.

I thank senators and guests for allowing us this opportunity to express some of the concerns of the harness horsemen of Canada. I am the president of the Canadian Standardbred Horsemen's Association and, as such, represent about 20,000 horsemen, drivers, trainers and owners, 8,000 of which are from the province of Ontario. I will try to outline briefly this afternoon the main concerns of the horsemen primarily in the province of Ontario with respect to Bill C-7.

We do not oppose Bill C-7; however we need to be assured of some protection in some of the areas pertinent to our operation.

Early in 1987, Racetracks of Canada, without consultation with horsemen—and particularly harness horsemen—made a proposal to amend the Criminal Code to allow teletheatre and

[Traduction]

Yours truly,

Maintenant que nous avons corrigé le texte de nos dernières délibérations, je voudrais vous présenter nos témoins.

Senator Frith: Mr. Chairman, do we not have to vote on the proposed changes?

The Chairman: Is that really necessary?

Senator Frith: I am not sure, but I think we have to adopt them officially.

Senator Beaudoin: Honourable Senators, I agree.

Senator Frith: Then we should adopt them.

The Chairman: Honourable Senators, do you agree that we should adopt the changes proposed by Senator Beaudoin.

Senator Frith: I agree, Mr. Chairman, but there is one comment I would like to make.

On page 2, paragraph 6, shouldn't the text read "troisième ligne du bas" instead of "du base"?

The Chairman: Yes, it's a typographical error.

Nous avons le plaisir d'accueillir M. Verne R. Rea, président de la *Canadian Standardbred Horsemen's Association*, et M. Brian Webster, vice-président de l'*Ontario Harness Horsemen's Association*.

Messieurs, je crois savoir que vous désirez faire une déclaration avant de répondre à nos questions. Monsieur Rea, pourriez-vous commencer?

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je croyais vous avoir entendu dire que M. Webster parlerait le premier, mais M. Rea est le premier sur notre liste. S'agit-il bien de vous, monsieur?

M. Verne Rea, président de la Canadian Standardbred Horsemen's Association: C'est moi.

Le sénateur Frith: La mention «plus M. Webster» signifie-t-elle que M. Webster est un deuxième témoin?

Le président: Oui.

Monsieur Rea, vous avez la parole.

M. Rea: Je vous remercie, monsieur le président.

Je remercie les sénateurs et les invités de nous avoir fourni cette occasion d'exprimer certaines des préoccupations des hommes de chevaux pratiquant la course sous harnais au Canada. Je suis président de la *Canadian Standardbred Horsemen's Association* et en tant que tel, je représente 20 000 hommes de chevaux, conducteurs, entraîneurs et propriétaires, dont 8 000 sont de l'Ontario. Je vais donc vous exposer brièvement les principales préoccupations des hommes de chevaux, surtout de ceux de l'Ontario, à l'égard du projet de loi C-7.

Nous ne nous opposons pas au projet de loi, mais nous avons besoin de garanties à l'égard de certains aspects de notre domaine d'activité.

Au début de 1987, Hipprodromes du Canada Inc., sans consulter les hommes de chevaux—plus particulièrement ceux qui pratiquent la course sous harnais—a proposé de modifier le

[Text]

offtrack betting in areas where there is no live racing. The only association that came forward to point out the positions that they wanted covered in the bill was the Ontario Harness Horsemen's Association. There are three basic areas: First, that teletheatre betting at an offtrack position cannot replace live racing; secondly, that horsemen's associations have the final approval on the location of such teletheatres; and, thirdly, that horsemen's associations participate financially on the same basis as that covered by their present contractual agreements with the tracks.

To outline briefly the economics of racing, Clarkson Gordon reported in 1988 that about \$1 billion is paid annually in salaries and wages in horse-related activities. There is about \$2 billion in additional operational expenses and about \$500 million in capital expenses. It may be that Dr. Armitage here in Ottawa will disagree with some of those numbers, but those numbers were supplied by Clarkson, Gordon.

In addition, Mr. Chairman, our industry provides jobs for 49,000 unskilled or marginally-skilled participants who would otherwise be unemployed or on some kind of welfare assistance. Also, there are an additional 33,000 owners involved in the sport of harness racing. As the committee will see, my above remarks point out the significance of this industry to the agricultural base of Canada.

In comparing the harness horse industry—of which I am the representative—to the thoroughbred industry in the business of racing, in 1987 the facts are that there were 89 harness tracks in existence compared to 27 thoroughbred tracks. During that year, race meetings were held at those tracks on 3,577 days in the case of harness racing as compared to 928 days in the case of thoroughbred racing. The number of people who passed through the gates to attend harness racing during that year was 7,460,000 as compared to 4,398,000 to attend thoroughbred racing. In 1987, the handle, which is the amount of money bet on harness races, was \$1.14 billion as compared to \$704 million for thoroughbred racing. In quoting these figures, we want this committee to understand the importance of the harness racing industry in the overall scheme of things. These numbers reflect a steady growth to 1980 and a levelling off since 1982 in the various areas.

Mr. Chairman, to reiterate our position, I would state that we are not opposed to Bill C-7. However, we do want to ensure that teletheatre wagering will not replace live racing in any jurisdiction; that the horsemen have the final approval on the races that are involved in teletheatre wagering, and that we participate financially at the same rate as we do under our present contractual agreements.

[Traduction]

Code criminel pour permettre les paris en salle de paris et les paris hors-hippodrome dans les régions où il n'y a pas d'hippodrome. La seule association qui se soit donné la peine d'exposer les questions qu'elle désirait voir aborder dans le projet de loi était l'*Ontario Harness Horsemen's Association*. Nous avons trois grandes préoccupations : premièrement, que les paris en salle de paris ou hors-hippodrome ne puissent remplacer le fait d'assister aux courses; deuxièmement, que les associations d'hommes de chevaux aient le dernier mot dans le choix de l'emplacement de ces salles de paris, et troisièmement, que des associations d'hommes de chevaux participent financièrement à l'établissement de ces salles dans la proportion actuellement prévue dans leurs ententes contractuelles avec les hippodromes.

Voici un bref aperçu des aspects économiques des courses de chevaux. Clarkson Gordon a déclaré en 1988 que près d'un milliard de dollars sont versés chaque année en salaires dans l'industrie des courses de chevaux. En outre, les courses entraînent des dépenses d'environ 2 milliards de dollars au chapitre de l'exploitation et près de 500 millions de dollars à celui des immobilisations. Dr Armitage, qui habite Ottawa, ne sera peut-être pas d'accord sur certains de ces chiffres, mais ils m'ont été fournis par Gordon Clarkson.

Par ailleurs, monsieur le président, notre industrie emploie 49 000 travailleurs non spécialisés ou partiellement spécialisés qui seraient autrement au chômage ou qui vivraient d'une forme quelconque d'aide sociale. En outre, 33 000 propriétaires de chevaux pratiquent la course sous harnais comme sport. Comme le Comité le constatera, ces détails montrent toute l'importance de l'industrie pour le secteur agricole du Canada.

Je voudrais comparer l'industrie de la course sous harnais—dont je suis le représentant—à celle de la course de pur-sang dans le domaine global des courses de chevaux. En 1987, il y avait 89 hippodromes pour courses sous harnais comparativement à 27 pour les courses de pur-sang. Cette année-là, les hippodromes pour courses sous harnais ont présenté des courses pendant 3 577 jours en tout, comparativement à 928 jours dans le cas des hippodromes pour courses de pur-sang. Les courses sous harnais ont attiré 7 460 000 spectateurs comparativement à 4 398 000 pour les courses de pur-sang. En 1987, les paris, c'est-à-dire la somme totale de ce qui est parié, était de 1,14 milliard de dollars pour la courses sous harnais, comparativement à 704 millions pour les courses de pur-sang. Si nous citons ces chiffres, c'est que nous voulons illustrer pour le Comité l'importance de l'industrie des courses sous harnais dans l'ensemble de l'industrie des courses de chevaux. Ils montrent, pour l'ensemble des domaines connexes aux courses, une croissance constante jusqu'en 1980 et un plateau depuis 1982.

Monsieur le président, je répète que nous ne nous opposons pas au projet de loi C-7. Nous tenons simplement à nous assurer que les paris en salle de paris ne remplaceront les paris à l'hippodrome dans aucune province, que les hommes de chevaux auront le dernier mot dans le choix des courses dans lesquelles il sera possible de parier depuis une salle de paris, et que nous participerons financièrement au financement de ces salles dans la proportion prévue actuellement dans nos ententes contractuelles avec les hippodromes.

[Text]

The committee may or may not know that the racetracks participate in the handle at approximately the same level as the harness horsemen. For example, out of the retained earnings both the racetracks and the harness horsemen keep approximately 50 per cent. This varies slightly from area to area. However, the horsemen do not share in the revenue from parking, admittance, sale of programs, liquor, food or any of those kinds of things. The only way we can maintain our position is through the commissions we receive from the handle. On the other hand, the tracks can maintain and even increase their revenue by increasing the prices on the items I have just mentioned when inflationary pressures make a downward impression on their bottom line.

Mr. Chairman, in their proposal, the racetracks have suggested that they need teletheatre to compete with lotteries and with casinos. Let me say at this time that most racetracks have booths on their premises for the sale of lottery tickets. In our opinion, this is wrong. However, they are selling lottery tickets at the racetracks at the present time.

With respect to casinos, there are two tracks in western Canada that I am familiar with, namely Calgary and Edmonton, that have card-gaming casinos on their grounds, competing directly with the horsemen for the disposable betting income. With respect to Calgary, unfortunately due to greed in charging so much for parking, they have run into problems with their gamblers, who are now going across the street to another casino in order to do their gambling. With respect to Edmonton, that track closed down during the winter and when I asked them why, they said that they were waiting for the harness horsemen to open the track for racing in order that a crowd could be generated for the casino. However, that did not work and at the present time, both of these casinos are in trouble and, in fact, Edmonton is closed.

Perhaps the best example I can give of the effect Bill C-7 will have on racing is with respect to the racetrack owned by the MacIsaac family of Sudbury. This track had closed in 1989. However, when Bill C-7 appeared to be a certainty, the MacIsaac family applied for race dates to commence racing at their track so that they could participate in the simulcast. Also, Frank Drea, the chairman of the Ontario Racing Commission said in the latest edition of the *Canadian Sportsman* that permission had been granted for tracks to open in the Sault, the Lakehead, North Bay, Timmins and, perhaps, Elliot Lake.

In negotiations with the Sudbury racetrack, the Ontario Harness Horsemen's Association were only able to obtain 10 per cent of the revenue from the betting handle for the first year, with that figure accelerating to 50 per cent in the fifth year. This may seem small, but to be fair to Sudbury, they had \$125,000 overpayment during the last year or so of their operation and this was their opportunity to recover that money. In my opinion, that may not be such a bad idea.

[Traduction]

Le Comité ne sait peut-être pas que les hippodromes touchent approximativement la même proportion des paris que les hommes de chevaux pour ce qui est des courses sous harnais. Par exemple, les hippodromes et les hommes de chevaux gardent environ la moitié des gains. Ce pourcentage varie légèrement d'une région à l'autre. Par contre, les hommes de chevaux n'ont pas droit à une part des recettes tirées des stationnements, des admissions, de la vente de programmes, de boissons, d'aliments ou de n'importe quel autre service de ce genre. Les commissions que nous recevons sur les paris sont notre seul moyen de maintenir notre position. Par contre, les hippodromes peuvent maintenir et même accroître leurs recettes dès que l'inflation les fait baisser en haussant les prix de tous les services que je viens d'énumérer.

Monsieur le président, dans leur proposition, les hippodromes ont laissé entendre qu'ils avaient besoin des salles de paris pour concurrencer les loteries et les casinos. Permettez-moi de vous dire que l'on peut trouver des kiosques de vente de billets de loterie dans la plupart des hippodromes. À notre avis, c'est injuste, mais le fait est que l'on vend actuellement des billets de loterie dans les hippodromes.

Quant aux casinos, je sais que deux hippodromes de l'Ouest du pays que je connais bien, à savoir ceux de Calgary et d'Edmonton, mettent à la disposition du public des casinos où l'on peut jouer aux cartes, des casinos qui concurrencent directement les hommes de chevaux pour ce qui est des sommes que le public est disposé à parier. Malheureusement, l'hippodrome de Calgary a été trop gourmand dans l'établissement du prix du stationnement, ce qui a déplu aux parieurs qui vont maintenant jouer dans un autre casino, juste de l'autre côté de la rue. Quant à celui d'Edmonton, il a fermé ses portes au cours de l'hiver, et lorsque j'ai demandé pourquoi, on m'a répondu qu'on attendait, pour le rouvrir, que les hommes de chevaux viennent disputer des courses sous harnais, dans l'espoir que la foule attirée par les courses vienne aussi jouer au casino. Mais cela n'a pas marché, et maintenant, les deux casinos ont des problèmes financiers. En fait, celui d'Edmonton est fermé.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner de l'effet que le projet de loi C-7 aura sur les courses est peut-être l'hippodrome de la famille MacIsaac, de Sudbury. Cet hippodrome avait fermé ses portes en 1989. Mais lorsqu'il est apparu presque certain que le projet de loi C-7 serait adopté, la famille MacIsaac a demandé à connaître les dates des courses afin de commencer à en présenter aussi à son hippodrome de manière à participer à la réception simultanée des courses diffusées. De plus, Frank Drea, président de l'*Ontario Racing Commission*, a dit, dans la dernière édition de *«Canadian Sportsman»*, qu'on avait autorisé l'ouverture d'hippodromes à Sault-Sainte-Marie, à la Tête-des-lacs, à North Bay, à Timmins et peut-être à Elliott Lake.

Lorsqu'elle a négocié avec l'hippodrome de Sudbury, l'*Ontario Harness Horsemen's Association* n'a réussi à obtenir que 10 p. 100 des recettes tirées des paris pour la première année, ce pourcentage atteignant 50 p. 100 pour la cinquième année. Cela peut sembler modeste, mais pour être juste envers l'hippodrome, il faut dire qu'il avait payé 125 000 \$ en trop au cours de sa dernière année d'activité et que c'était là son occa-

[Text]

Mr. Chairman, we do not oppose Bill C-7. However, we would like to point out that the racetracks that lobbied hard in the late 1970s for off-track betting are the same racetracks that are now lobbying hard for the passage of Bill C-7. We would point out that off-track betting killed U.S. racing in several jurisdictions. New York may be the prime example. The harness track at Saratoga in New York is dying and Roosevelt Track is closed. It is not so many years ago that Yonkers Track in New York attracted approximately 40,000 patrons per night. They are lucky now to attract 4,000 patrons. One can only assume that the rest of them are frequenting off-track betting shops in downtown New York. I can well appreciate that the racetracks are mainly interested in their own bottom lines and in their profitability and viability.

Mr. Chairman, in closing let me summarize the position of the Canadian Standardbred Horsemen's Association. Bill C-7, in our opinion, should not be used to replace live racing in any jurisdiction. In our opinion, this process must have the horsemen's prior approval. The money must be shared at the existing rates. Also, this process must continue to provide growth for both racing and racetracks, and must continue to protect the integrity of racing. Also, in our opinion, there should be some restriction on the mileage radius within which simulcasting is taking place in relation to live racing.

Also, the harness race industry must have some protection for evening racing when thoroughbred racing is being simulcast or teletheatred into an area in the same afternoon. For example, in Montreal, there is afternoon inner track racing between the jockey club in Toronto and Blue Bonnets in Montreal. Therefore, in the afternoon, betters can bet on those thoroughbred races that are being simulcast. The result is that in the evening when the standardbred racing is taking place at the track, the handle has been reduced and the crowds have been reduced because the money has been spent in the afternoon by the betters on thoroughbred racing. Our position is that we do not want the same thing to happen to us if we can help it.

Mr. Chairman and members of the committee, I thank you for your time and your consideration. With me is Mr. Brian Webster of the Ontario Harness Horsemen's Association. Perhaps if the members of the committee have any questions, together we can provide some answers.

The Chairman: Thank you, Mr. Rea. Mr. Webster, do you have anything to add to the remarks made by Mr. Rea?

Mr. Brian Webster, Vice President, Ontario Harness Horsemen's Association: No thank you, Mr. Chairman. I would like to say that I appreciate the opportunity to address

[Traduction]

sion de les récupérer. À mon avis, ce n'était peut-être pas une si mauvaise idée.

Monsieur le président, nous ne sommes pas contre le projet de loi C-7, mais nous tenons à souligner que les hippodromes qui ont fait beaucoup de lobbying vers la fin des années 70 pour faire approuver les paris hors-hippodrome en font encore beaucoup aujourd'hui pour faire adopter le projet de loi. Nous tenons à faire remarquer que les paris hors-hippodrome ont détruit l'industrie des courses de chevaux dans plusieurs États américains; celui de New York en est peut-être l'exemple le plus éloquent. L'hippodrome Roosevelt est déjà fermé et celui de Saratoga, pour courses sous harnais, est sur le point de connaître le même sort. Il n'y a pas encore tellement d'années, l'hippodrome Yonkers de New York attirait environ 40 000 parieurs chaque soir. Maintenant, lorsqu'il en a 4 000, c'est une bonne soirée, et il faut présumer que les autres passent maintenant leurs soirées dans les salles de paris hors-hippodrome du centre-ville de New York. Je comprends très bien que les hippodromes tiennent avant tout à rentrer dans leurs frais et à assurer leur rentabilité et leur avenir.

En terminant, monsieur le président, je voudrais résumer la position de la *Canadian Standardbred Horsemen's Association*. À notre avis, il ne faut pas que le projet de loi C-7 ait pour effet de faire fermer les hippodromes à quelque endroit que ce soit. Nous estimons que les paris hors-hippodrome doivent avoir l'assentiment préalable des hommes de chevaux, que les recettes doivent être partagées selon le barème actuel, que les paris en salle de paris doivent continuer d'assurer la croissance des courses de chevaux comme sport et des hippodromes et de protéger l'intégrité des courses. Le législateur devrait également prévoir une restriction à l'égard du rayon à l'intérieur duquel la diffusion simultanée d'une course de chevaux ne devrait pas être autorisée.

Par ailleurs, les courses sous harnais présentées en soirée doivent être protégées jusqu'à un certain point lorsque des courses de pur-sang sont diffusées en simultané l'après-midi dans la région. Par exemple, à Montréal, il y a une course dans l'après-midi entre le Jockey Club de Toronto et Blue Bonnets de Montréal. Les parieurs peuvent donc miser l'après-midi sur ces courses de pur-sang diffusées en simultané. Mais dans la soirée, lorsqu'il y a des courses sous harnais à l'hippodrome, la foule et les paris sont beaucoup moins importants parce que l'argent a été dépensé au cours de l'après-midi sur les courses de pur-sang. Nous voulons donc éviter le plus possible que la même chose nous arrive.

Monsieur le président et membres du Comité, je vous remercie de votre attention. J'ai à mes côtés M. Brian Webster de l'Ontario Harness Horsemen's Association. Nous sommes prêts à répondre aux questions des membres du Comité.

Le président: Je vous remercie, monsieur Rea. Monsieur Webster, avez-vous quelque chose à ajouter aux propos de M. Rea?

M. Brian Webster, vice-président, Ontario Harness Horsemen's Association: Non, monsieur le président. Je vous remercie seulement de m'avoir permis de m'adresser au Comité au

[Text]

the committee on behalf of the 8,000 members of the Ontario Harness Horsemen's Association. However, I think Mr. Rea has outlined our concerns.

I would like to add that we have 20 harness tracks in Ontario operating this year, and we are generally in favour of this bill. However, we foresee some problems arising due to the fact that there are so many tracks, different jurisdictions and some overlapping in market areas, et cetera. This is one of the reasons why we are asking this committee to consider amending the legislation so that the horsemen's associations would have the right to approve of any final teletheatre set-ups that are granted in order to protect the existing live racing and, therefore, the livelihood of all of those people involved in the industry.

Senator Frith: Gentlemen, you say that you do not oppose the bill but that you want protection against any threat to live racing. In other words, racing will not end up being a television show.

Mr. Webster: Right.

Senator Frith: Also, you want an assurance that the horsemen who participate in the approval process will share the money on the same basis. You also want an assurance that this proposed action will not reduce the growth of the industry in general. I believe those are the three main points.

Mr. Webster: Yes.

Senator Frith: You must understand that our only function is as legislators. We cannot issue guarantees or make statements that would be of any use to you. If you want us to do something to protect those areas of concern, then we will have to amend the legislation and send it back to the House of Commons to see if they will approve the amendments. That is the procedure, and I hope you understand it.

Another possibility is that you could ask us to get some assurances on the record from other witnesses that would result in the protection you seek. My problem in that case would be, whom do we get the assurances from? You must understand that these assurances would only serve as reminders of the statements that have been made, but I do not know from whom we would get the reminders.

Let us go back to point one. That is, guaranteeing protection through the committee recommending that the bill be amended. Do you want to see the bill amended and, if so, do you have specific suggestions?

Mr. Rea: In discussing this bill briefly with Mr. Seiling of Racetracks of Canada Inc., he assured me that our concerns are covered in the bill. I discussed this matter with the Alberta Racing Commission chairman, and he assured me that in Alberta teletheatre wagering will not replace live racing. Of course, he could not give that assurance for Ontario. I do not know where you would get an assurance for Ontario.

Senator Frith: Would you like us to amend the bill?

[Traduction]

nom des quelque 8 000 membres de l'Ontario Harness Horsemen's Association. Je pense que M. Rea a bien exposé notre point de vue.

J'ajouterais qu'il existe en Ontario vingt hippodromes en exploitation et que d'une façon générale, nous sommes en faveur du projet de loi. Cependant nous prévoyons certaines difficultés dues au fait qu'il existe beaucoup d'hippodromes, différents paliers de gouvernement et un peu de chevauchement des marchés, etc. C'est une des raisons pour laquelle nous demandons au Comité de modifier la loi de manière à ce que les associations de propriétaires puissent approuver en définitive la création de salles de paris afin de protéger les hippodromes eux-mêmes et par conséquent le gagne-pain de tous ceux qui participent à cette industrie.

Le sénateur Frith: Messieurs, vous n'êtes pas contre le projet de loi, mais vous aimeriez que les courses devant public jouissent d'une certaine protection. Autrement dit, il ne faudrait pas que les courses de chevaux deviennent un spectacle télévisé.

M. Webster: C'est vrai.

Le sénateur Frith: Vous voudriez également que les propriétaires qui participent au processus d'approbation partagent également l'argent de la même manière. Vous voudriez être certains également que la mesure proposée n'entrave pas la croissance de l'industrie en général. Je crois que ce sont les trois points principaux.

M. Webster: Oui.

Le sénateur Frith: Vous devez comprendre que notre rôle se limite à légiférer. Nous ne pouvons vous donner des garanties ni faire des déclarations qui vous seraient utiles. Si vous voulez obtenir de nous certaines protections, il nous faudra alors amender le projet de loi et le renvoyer à la Chambre des communes pour faire approuver ces changements. Telle est la procédure et j'espère que vous le savez.

L'autre possibilité est que vous nous demandiez d'obtenir des garanties d'autres témoins qui vous assureraient la protection que vous recherchez. Dans ce cas, la question est de savoir qui fournirait ces garanties? En fait, ces garanties n'équivalaient qu'à des déclarations verbales et je ne sais pas auprès de qui nous pourrions les obtenir.

Reprenons au début. C'est-à-dire que le Comité pourrait assurer une certaine protection en recommandant d'amender le projet de loi. Souhaitez-vous que le projet de loi soit modifié et, dans l'affirmative, avez-vous des suggestions à faire?

M. Rea: En discutant du projet de loi avec M. Seiling de Racetracks of Canada Inc., ce dernier m'a assuré que le projet de loi tenait compte de nos inquiétudes. J'en ai également discuté avec le président de la Commission des courses de l'Alberta qui m'a assuré que dans cette province les paris en salle ne remplaceraient pas les courses devant public. Bien sûr, il ne pouvait parler au nom de l'Ontario. Je ne sais pas qui pourrait vous dire la même chose pour l'Ontario.

Le sénateur Frith: Voulez-vous que nous modifions le projet de loi?

[Text]

Mr. Rae: I am not sure that we need the bill amended.

Senator Frith: Can I take it, then, as a legislator that you are not proposing amendments to the bill?

Mr. Rae: That is right.

Mr. Webster: Perhaps I can add something. Our first choice was to have an amendment to the part which says that the horsemen would be protected by giving final approval to the granting of so-called teletheatre betting.

Senator Frith: Would that be in law?

Mr. Webster: Yes. However, since that is not in the bill, it is not our intention at this stage to stop the process, which is fairly well along.

Senator Frith: Did anyone propose specific amendments before the committee in the House of Commons?

Mr. Webster: Unfortunately the Ontario Harness Horsemen's Association didn't learn about the meetings that were taking place before the House of Commons until it was too late to make a response. We made a written response. I believe that response was sent to most of the senators as well as to the Standing Senate Committee on Agriculture.

Senator Frith: Is it this one?

Mr. Webster: Yes, that is it. At this point, we would like to have in the regulations that will accompany the bill the assurance that there will be the necessary protective measures for the horsemen.

Senator Frith: Do you realize that only the government can give you that assurance, because we do not pass regulations here. Do you know Mr. Lloyd Smith?

Mr. Webster: Yes, he is the president of our association.

Senator Frith: He wrote to me. His first letter asked about the committee, and I wrote back indicating that in my opinion the Senate would not pass the bill without referring it to committee and that I would be very surprised if the committee did not give expert witnesses such as Mr. Smith an opportunity to be heard. I wrote to him again on May 12 indicating that it would be helpful to the Senate committee when it studies Bill C-7 if it had before it specific suggestions as to how Bill C-7 could be amended to meet the concerns stated on pages 3 and 4 of his memorandum of May 3. What you have said today is consistent with the fact that I never heard back from Mr. Smith.

Mr. Webster: He was intending to come to this committee meeting but could not make it.

Senator Frith: Would he have said the same thing that you are saying?

Mr. Webster: Basically, he would have said the same thing. It is not our intention to stop the proceedings at this point in time.

Senator Frith: Do you want us to get specific undertakings from Mr. Seiling?

[Traduction]

M. Rea: Je ne suis pas certain s'il est nécessaire que le projet de loi soit amendé.

Le sénateur Frith: Dois-je comprendre, en ma qualité de législateur, que vous ne proposez pas d'amendements au projet de loi?

M. Rea: C'est exact.

M. Webster: J'aurais un mot à ajouter. Nous avions d'abord songé à un amendement à la partie qui dit que les propriétaires de chevaux seraient protégés en donnant l'approbation finale à la création d'une salle de paris.

Le sénateur Frith: Est-ce que cela ferait partie de la loi?

M. Webster: Oui. Cependant comme il n'est pas question dans le projet de loi, nous n'avons pas l'intention à ce moment-ci d'interrompre un processus qui est déjà assez avancé.

Le sénateur Frith: Quelqu'un a-t-il proposé des amendements au Comité de la Chambre des communes?

M. Webster: Malheureusement, au moment où notre association a appris qu'un comité de la Chambre des communes tenait des audiences, il était déjà trop tard pour intervenir. Nous avons soumis un mémoire. Sauf erreur, le document a été envoyé à la plupart des sénateurs ainsi qu'au Comité sénatorial permanent de l'agriculture.

Le sénateur Frith: C'est celui-ci?

M. Webster: Oui. Nous voudrions que les règlements qui accompagneront le projet de loi assurent aux propriétaires de chevaux la protection nécessaire.

Le sénateur Frith: Vous rendez-vous compte que seul le gouvernement peut vous donner cette assurance, car ce n'est pas nous qui adoptons les règlements. Connaissez-vous M. Lloyd Smith?

M. Webster: Oui, c'est le président de notre association.

Le sénateur Frith: Il m'avait écrit. Dans une première lettre il se renseignait sur les travaux du Comité, et je lui avais répondu que le Sénat n'adopterait pas le projet de loi sans le renvoyer à un comité et que je serais très étonné si ce dernier refusait d'entendre des experts tels que lui. Je lui ai écrit de nouveau le 12 mai en lui disant qu'il serait utile au Comité du Sénat, au moment où il étudierait le projet de loi C-7, de savoir comment il pourrait modifier la mesure de manière à répondre aux préoccupations exprimées aux pages 3 et 4 de sa lettre du 3 mai. Ce que vous avez dit aujourd'hui confirme pourquoi je n'ai jamais eu de réponse de M. Smith.

M. Webster: Il voulait venir témoigner devant votre Comité mais il n'a pas pu.

Le sénateur Frith: Aurait-il dit la même chose que vous?

M. Webster: Essentiellement il aurait dit la même chose. Nous n'avons pas l'intention d'interrompre le processus pour l'instant.

Le sénateur Frith: Voulez-vous obtenir des promesses fermes de la part de M. Seiling?

[Text]

Mr. Webster: Yes.

Senator Frith: What do you want us to ask him?

Mr. Webster: Where would these assurances appear, in the regulations?

Senator Frith: No. He will be appearing and giving evidence.

Mr. Webster: We would like to have a public undertaking from Mr. Seiling, as the representative for Racetracks of Canada, that before the implementation of any teletheatre betting, the recognized provincial horsemen's association would be consulted and that they would have to have the approval of the provincial horsemen's association before going ahead. This proposal is basically consistent with what we have in our negotiated contract with each track. We would simply like this added assurance.

Senator Frith: Do you want that in the regulations as well?

Mr. Webster: Yes. I mention specifically the recognized provincial horsemen's associations. In the original comments about the bill, approval was to be granted simply by horsemen. That is not specific enough for us. "Horsemen" could be any group of people who might happen to own a horse. We would like to have mentioned the "recognized provincial horsemen's associations." Every province has a horsemen's association, both thoroughbred and standardbred. We represent the people in the horse industry and that is who we want to protect in the event that some of the racetrack associations should try to do something of which we would not be in favour.

Senator Frith: Does Mr. Rea have anything to add?

Mr. Rea: No.

Senator Frith: That only leaves one thing and that is the assurance from the government that these requests will be embodied in the regulations. I cannot give you that assurance, but we have some representatives of the government party who may be prepared to give you that. Perhaps Senator Balfour could comment in that regard.

Senator Balfour: Senator Frith has covered very comprehensively the ground I intended to cover, and I have nothing to add.

Senator Simard: Mr. Chairman, although we decided to carry on with our committee meeting without translation, I think we are agreed that we are not setting a precedent. We will not accept this practice in the future.

The Chairman: The main reason for proceeding without translation is because Mr. Rea is from Calgary. He has to come back this evening and if I had cancelled the meeting he would have had to come back on some other occasion which would have meant changing our entire schedule of hearings. Of course, I protest the fact that such a situation can arise because I feel it should never arise in the Senate.

Senator Simard: Mr. Chairman, are we guaranteed to have translation services at our 6 o'clock meeting this evening and tomorrow?

[Traduction]

M. Webster: Oui.

Le sénateur Frith: Que devons-nous lui demander en votre nom?

M. Webster: Où ces assurances vont-elles figurer, dans les règlements?

Le sénateur Frith: Non, ce sera à l'occasion de son témoignage.

M. Webster: Nous voudrions que M. Seiling, en tant que représentant de Racetracks of Canada, promette publiquement qu'avant l'inauguration d'une salle de paris, l'association provinciale de propriétaires agréée sera consultée et qu'il faudra obtenir l'approbation de l'association avant d'aller plus loin. Cette proposition est à peu près la même qui figure dans les contrats négociés avec chaque hippodrome. Nous voudrions simplement avoir cette nouvelle assurance.

Le sénateur Frith: Voulez-vous que cela figure aussi dans les règlements?

M. Webster: Oui. J'ai mentionné expressément l'association provinciale de propriétaires agréée. La position initiale faisait état de l'approbation de propriétaires de chevaux. Ce n'est pas assez explicite. Un propriétaire de cheval est une personne qui possède un cheval. Nous voudrions donc que soient précisées «les associations provinciales de propriétaires agréées». Chaque province a son association de propriétaires, de chevaux pur-sang et trotteurs. Nous représentons les propriétaires de chevaux et ce sont eux que nous voulons protéger au cas où une association d'hippodromes voudrait entreprendre quelque chose que nous n'approuverions pas.

Le sénateur Frith: Est-ce que M. Rea a quelque chose à ajouter?

M. Rea: Non.

Le sénateur Frith: Il n'y a qu'une solution c'est que l'assurance vienne du gouvernement et que les règlements donnent suite à cette requête. Je ne peux rien vous promettre, mais nous avons des représentants du parti ministériel qui pourraient peut-être vous la donner. Le sénateur Balfour aurait-il quelque chose à dire à ce sujet?

Le sénateur Balfour: Le sénateur Frith a repassé avec beaucoup d'à-propos les questions que je voulais aborder et je n'ai donc rien à ajouter.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, si nous avons décidé de tenir la réunion du Comité sans interprétation, je pense que nous sommes convenus que ce n'est pas un précédent. À l'avenir, cela ne sera pas toléré.

Le président: Il fallait bien tenir compte du fait que M. Rea est venu de Calgary. Il doit retourner ce soir et si j'avais annulé la réunion parce qu'il n'y avait pas d'interprétation, il aurait dû se présenter à une autre occasion et cela nous aurait obligés à changer tout le calendrier de nos audiences. Évidemment, je déplore une telle situation parce que cela ne devrait jamais se produire au Sénat.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, pouvez-vous nous assurer qu'il y aura de l'interprétation à 6 heures ce soir et demain?

[Text]

The Chairman: Yes. I should like to mention to our witnesses that I am a horse racing fan. I have never bought a horse but I do enjoy spending a few dollars every now and then at the track.

Having said that, I do not think we can give you the kind of approval which you are seeking. You are the main partner in this, the other main partner being the track owners. You have more invested in the racing industry than these other people have, although they do have to make money on their investment. You, being the major partner, can refuse to cooperate with the track owners. Why do you want the government to lend you more support and thereby give you an edge?

Mr. Webster: Your comments, senator, are well taken. What, of course, we are trying to avoid by having this mentioned in the actual amendment or, at least, in the regulations is the possibility of future confrontation with the racetracks.

The problem we have in Ontario with so many tracks is that what may be beneficial for one particular track and one set of horsemen may not be beneficial to the track that may be located 90 miles down the road, because it may encroach on their market area and it may, indeed, harm them.

We consider wagering to be like a pie—there are only so many wagering dollars out there. If the tracks get over-zealous with this teletheatre betting, we can envision a situation where there is just so much encroachment going on that all that will happen is a general weakening of the overall business to a great extent. On one hand that could be possible and, on the other hand, it may become more viable, more profitable, for a lot of the tracks to reduce their live racing dates as time goes on. We may be in favour of that in certain cases in some parts of Ontario. There are probably too many racing dates as it is. However, we have to be able to approach each situation as an association representing Ontario, and the same would apply in Alberta, Quebec, or any of the other provinces. For example, the Quebec Horsemen's Association would do the same thing. They would be looking at what is best for all the horsemen within the province. That is basically what we are doing in Ontario.

If a track decides that it would like to send its signal to a town fairly close to it and if, for some reason, we feel that that will be detrimental to the horsemen in the next market area especially if they decide that they want to send a thoroughbred signal into a particular area, how can we stop them. We would like to have the opportunity of telling them that we do not want that, just as we would expect the thoroughbred horsemen to have the final approval and say that they do not want harness racing.

I think things can be worked out but without this prior approval I am afraid that there could be confrontations that would be bad for the overall industry. As you mentioned, since we are the people with the most investment representing the largest number of people—especially people who are not represented by anyone within these walls—we have to speak up for them and try to get some protection in advance, if possible.

Senator Simard: Has the concern been expressed by the smaller tracks and the smaller horsemen's associations that

[Traduction]

Le président: Oui. Je voudrais signaler à nos témoins que je suis un amateur de courses de chevaux. Je n'ai jamais eu de cheval mais j'aime bien dépenser quelques dollars de temps en temps à la piste de courses.

Ceci dit, je ne pense pas que nous puissions vous donner la garantie que vous recherchez. Vous représentez l'une des parties dans cette affaire, l'autre étant les propriétaires des hippodromes. Vous avez investi davantage dans l'industrie des courses que les autres, mais il est normal qu'ils tirent un bénéfice de leurs placements. Étant l'actionnaire majoritaire, vous pouvez refuser de collaborer avec les propriétaires d'hippodromes. Pourquoi voulez-vous que le gouvernement vous appuie et vous donne ainsi un avantage?

M. Webster: Vous avez raison, sénateur. En voulant qu'une telle chose soit précisée dans un amendement ou au moins dans un règlement, nous voulons éviter toute possibilité d'affrontement avec les hippodromes.

En Ontario, comme il existe de nombreux hippodromes, ce qui peut être avantageux à un établissement en particulier et à un groupe de propriétaires, ne le sera peut-être pas pour un autre établissement situé à 90 milles de là, parce que son marché sera fragmenté et que cela pourra lui nuire.

Les paris c'est un peu comme un gâteau—le nombre de portions est limité. Si les hippodromes généralisent la pratique des paris en salle, on peut envisager qu'il y aura tellement d'empiétement de part et d'autre, que ce sera l'ensemble de l'industrie qui sera perdante. C'est une possibilité, mais il se peut aussi que ce soit très profitable pour beaucoup d'hippodromes de réduire progressivement leur calendrier de courses. Cela peut être avantageux dans certaines parties de l'Ontario. Il y a peut-être trop de courses actuellement. Cependant, comme nous représentons l'occasion de l'Ontario, nous voulons examiner chaque cas, et il en serait de même en Alberta, au Québec ou dans toute autre province. Par exemple, l'Association des propriétaires de chevaux du Québec voudra faire la même chose. Elle voudrait servir au mieux les intérêts des propriétaires de chevaux de cette province. C'est essentiellement ce que nous faisons en Ontario.

Si un hippodrome décide de desservir une ville pas trop éloignée et si pour une raison ou pour une autre, nous croyons que ce sera contraire aux intérêts des propriétaires de chevaux de la région voisine, surtout s'il décide de retransmettre des courses de pur-sang dans telle région, comment pourrions-nous les empêcher? Nous voudrions pouvoir leur dire que nous ne voulons pas que cela se fasse, tout comme nous nous attendons à ce que les propriétaires de pur-sang puissent manifester qu'ils ne veulent pas de courses attelées.

Je pense que les choses peuvent s'arranger, mais sans cette approbation préalable, je redoute qu'il y ait des affrontements néfastes pour toute l'industrie. Vous l'avez dit, nous sommes ceux qui ont investi le plus et nous représentons le plus grand nombre de personnes intéressées—surtout ceux qui ne peuvent venir défendre leur point de vue—et nous devons prendre leur défense pour tenter d'obtenir une certaine protection.

Le sénateur Simard: Les petits hippodromes et les associations ayant peu de membres craignent-ils que les grosses entre-

[Text]

eventually the big boys will take over and that some of the smaller tracks will have to close?

Mr. Webster: Yes, I think that could be a very real possibility. All of the competition is in a fairly close environment, especially in the southwestern part of the province so some tracks may not survive. There will probably be quite a bit of juggling around.

What we want to protect is a way of life. Horse racing is an established business for a number of people in the smaller centres and we think matters can be negotiated so that racing dates can perhaps, be, limited a little and that teletheatre betting can enhance the overall product. However, we want to have some teeth when we negotiate with the racetracks and be able to tell them that they need our approval before they can go ahead and do certain things. We will tell them that we will not be able to give them our approval unless certain things are done, because we are the ones protecting the rank and file small horseman, the guy who is buying bales of hay and pickup trucks and horse trailers and supporting the local feed store; the guy who belongs to the Lions Club in town and things of that nature. The racetracks are doing their thing as well. However, basically, they have a different point of view from that held by horsemen.

Senator Simard: You have read and studied the bill. You know that provincial governments would have quite a role to play in this area.

Mr. Webster: Yes.

Senator Simard: I, for one, would have to think twice and reflect on this business of accepting federal legislation with a national policy or national criteria. In New Brunswick, where I come from, we had always been helped by national policies. That is why we think provincial governments should have the opportunity to adapt to regional needs and provincial needs. We think the New Brunswick provincial government should have some say in how the races are run. On that basis, do you feel that, if any guarantee had to be given, it should perhaps come from each provincial government?

Mr. Webster: Yes. I could go along with what you say there. Perhaps all we can expect from honourable senators is a statement of agreement with the amendment, or a statement of recommendation or whatever. As I said, at this time, we are not saying we want the bill sent back for revision. We are willing to take the word of the people who run the racetracks that the horsemen's associations will be given approval. If you see it in your wisdom to recommend that as well, it would go a long way toward satisfying our concerns.

Senator Simard: Mr. Chairman, I have one last comment I wish to make. When you were speaking of the situation in Montreal, you mentioned that thoroughbred betting in the afternoon was, I think, half a million dollars. I would encourage you to check your figures. I know they have had teletheatre betting at Blue Bonnets for the last couple of years.

[Traduction]

prises finissent par l'emporter et que certains petits hippodromes devront fermer?

M. Webster: Oui, je crois que c'est fort possible. La concurrence s'exerce dans une région assez restreinte, surtout dans le sud-ouest de la province de sorte que certains hippodromes ne pourraient survivre. Il y aurait sans doute pas mal de remue-ménage.

En somme, nous voulons protéger un mode de vie. Les courses de chevaux sont une activité commerciale pour bien des gens dans de petites villes et il est possible de négocier de manière à réduire un peu le calendrier des courses et que les paris en salle puissent améliorer l'ensemble du produit. Cependant, nous voulons disposer de quelques atouts au moment de négocier avec les hippodromes pour pouvoir leur dire qu'il leur faut notre approbation avant de réaliser certaines choses. Nous leur ferons savoir qu'ils n'auront notre assentiment qu'à certaines conditions, parce que nous sommes mandatés pour protéger le petit propriétaire, celui qui achète le foin, les camionnettes et les remorques, contribuant ainsi à faire vivre les commerces d'aliments locaux; celui qui est membre du club Lions et autres associations de cette nature. Bien sûr, les hippodromes font aussi leur part, cependant, ils ont nécessairement un point de vue différent de celui des propriétaires de chevaux.

Le sénateur Simard: Vous avez lu et examiné le projet de loi. Vous savez que les gouvernements provinciaux ont un rôle important à jouer dans ce domaine.

M. Webster: Oui.

Le sénateur Simard: Moi-même j'y aurais pensé deux fois avant d'accepter cette mesure fédérale qui impose une politique ou des normes nationales. Au Nouveau-Brunswick d'où je viens, les politiques nationales nous ont toujours été utiles. C'est pourquoi nous croyons que les gouvernements des provinces devraient pouvoir intervenir en fonction des besoins régionaux et provinciaux. Nous croyons que le gouvernement du Nouveau-Brunswick devrait avoir son mot à dire sur la façon dont se déroulent les courses de chevaux. Par conséquent, si vous tenez à obtenir des garanties, ne croyez-vous pas qu'elles devraient venir du gouvernement de la province?

M. Webster: Oui. J'accepte volontiers ce point de vue. Peut-être que tout ce que nous pouvons espérer des honorables sénateurs est un accord de principe au sujet de l'amendement, une recommandation ou autre chose du genre. Je le répète, pour l'instant nous ne voulons pas que le projet de loi fasse l'objet d'un nouvel amendement. Nous sommes disposés à faire confiance aux dirigeants des hippodromes s'ils nous promettent de demander l'approbation des associations de propriétaires de chevaux. Si vous croyez que c'est une recommandation que vous pouvez faire, ce serait une bonne façon de répondre à nos préoccupations.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'aurais une dernière observation. Quand vous avez parlé de ce qui se passait à Montréal, vous avez dit que les paris sur les courses de pur-sang qui se déroulent l'après-midi, s'élevaient à un demi-million de dollars, sauf erreur. Je vous conseillerais de vérifier ces chiffres. Je sais qu'il est possible de faire des paris en salle à Blue Bonnets depuis deux ans.

[Text]

Mr. Rea: There has been some improvement in the past year. Prior to that, it was all downhill, from here to here.

Senator Simard: How long have they had teletheatre betting at Blue Bonnets?

Mr. Rea: I would think it is perhaps four years.

Senator Simard: I am not sure it is responsible for the decline. I think it is the way the track was run. That is my own opinion and I am glad that you qualified your statement, because Blue Bonnets night racing, or any racing they have, showed a growth of 20 or 25 per cent in attendance and in betting.

Mr. Rea: Over the last 12 months.

Senator Simard: Although they have television betting or whatever.

Mr. Webster: I am not sure if they are still racing thoroughbreds at Blue Bonnets in the afternoon.

Mr. Rea: The improvement has been noticeable since the appointment of the new Quebec racing commissioners. It has happened over the past twelve months.

Senator Simard: That is right. So it seems to indicate that the previous decline might have been due to management, and the failure of horsemen and management to get together. They were quite frightened last year that the track would close down. I think it shows that, if you work together, you should not be afraid of competition. If this is done well, it should be all right. That is my last comment. Thank you.

Senator Bolduc: Any amendment would have to go through the regulatory process. In that process, the government has no interest; it is neutral, and the parties come before it. Can you imagine a situation where the government would accept a regulation without the agreement of the parties, including your association? Can you imagine that the government would regulate behind your back, putting in conditions that you do not accept?

Mr. Webster: No. We hope that the provincial government will make it a consultative process.

Senator Bolduc: They will do something only if both you and the other party agree. In other words, the regulatory process itself will provide you with an opportunity for prior approval. I think that might be a satisfactory answer to your concerns.

The Chairman: I notice we have sitting with us some representatives from the Department of Agriculture. I am sure they took note of everything that was said. Since there are no further questions, I should like to thank Mr. Rea and Mr. Webster for having been with us this afternoon.

The committee adjourned.

The committee resumed at 6 p.m.

The Chairman: Honourable senators, this is the third meeting of the committee on Bill C-7, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting).

We have the pleasure to have as witnesses this evening representatives of Racetracks of Canada Inc. Sitting to my far

[Traduction]

M. Rea: Il y a eu quelques améliorations l'an dernier. Avant cela, les choses allaient plutôt mal.

Le sénateur Simard: Depuis combien de temps existe-t-il des salles de paris à Blue Bonnets?

M. Rea: Depuis quatre ans peut-être.

Le sénateur Simard: Je doute que ce soit la cause du déclin. C'est plutôt la façon dont les courses sont organisées. C'est ce que je pense et je suis heureux que vous ne soyez pas catégoriques, parce que les soirées de course à Blue Bonnets et même l'ensemble des courses, indiquent une progression de 20 à 25 p. 100 à la fois pour ce qui est de l'assistance et pour ce qui est des paris.

M. Rea: Au cours des douze derniers mois.

Le sénateur Simard: Même s'ils ont la télévision en circuit fermé, etc.

M. Webster: Je me demande s'il y a encore des courses de pur-sang l'après-midi à Blue Bonnets.

M. Rea: L'amélioration a été appréciable depuis que l'on a nommé de nouveaux commissaires aux courses au Québec. Les nominations ont été faites au cours des douze derniers mois.

Le sénateur Simard: C'est vrai. Par conséquent, le recul précédent pourrait être attribuable à l'administration, au fait que les propriétaires et la direction ne pouvaient s'entendre. L'an dernier, la piste a bien failli fermer. C'est la preuve qu'avec une bonne collaboration, on ne devrait pas avoir peur de la concurrence. Si la collaboration est bonne, tout devrait bien aller. C'est ma dernière observation.

Le sénateur Bolduc: Tout amendement devrait être apporté par le biais de règlements. À cette étape, le gouvernement n'a pas d'intérêt particulier; il reste neutre et les parties peuvent se faire entendre. Pouvez-vous imaginer que le gouvernement puisse adopter un règlement sans l'assentiment des parties, y compris celui de votre association? Croyez-vous que le gouvernement pourrait réglementer à votre insu, imposer des conditions que vous n'accepteriez pas?

M. Webster: Non. Nous espérons que le gouvernement provincial procédera à des consultations.

Le sénateur Bolduc: Ils agiront uniquement si vous et l'autre partie êtes d'accord. Autrement dit, c'est à l'étape des règlements qu'il faut faire adopter le principe de l'approbation préalable. Je pense que cela répondrait à vos préoccupations.

Le président: Je constate que nous avons avec nous des représentants du ministère de l'Agriculture. Je suis certain qu'ils ont pris bonne note de tout ce que nous avons dit. Comme il n'y a pas d'autres questions, je remercie M. Rea et M. Webster d'être venus nous entretenir cet après-midi.

(La séance est levée.)

Le Comité reprend ses travaux à 18 heures.

Le président: Messieurs, le Comité se réunit pour la troisième fois pour étudier le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel).

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins ce soir des représentants de Hippodromes du Canada Inc. Le président,

[Text]

right is Mr. Merve Peters, President, and to his left is Mr. Rod Seiling, Executive Vice President.

Also in attendance this evening are Mr. Jack Kenney, First Vice President, Mr. Roly Armitage, Mr. Pat MacIsaac, Mr. André Marier and Mr. Bob Wright, all Directors of Race-tracks of Canada Inc.

Mr. Peters has an opening statement.

Mr. Merve Peters, President, Racetracks of Canada Inc.: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman and members of the committee, I should like to express our appreciation for the opportunity to appear before you this evening. We would also like to thank the Senate for its interest and concern for the wellbeing of our sport and industry.

At this time I should like to introduce my colleagues. Accompanying us this evening are Mr. Bob Wright, President, Assiniboia Downs, Winnipeg, Manitoba. Mr. Jack Kenney, President of the Ontario Jockey Club, Toronto, Ontario, is in transit. Representing him at this meeting is Mr. David Gorman. Also accompanying us this evening is Mr. Pat MacIsaac, Vice-President, Sudbury Downs, Sudbury, Ontario; Dr. Roly Armitage, President, Rideau Carleton Raceway, Ottawa, Ontario; Mr. André Marier, President, Blue Bonnets Raceway, Montreal, Quebec; and Mr. Pilar Gorman, Vice-President, Connaught Park, Aylmer, Quebec.

As well as being the President of Racetracks of Canada Inc., I am also the General Manager of the B.C. Jockey Club, Vancouver, British Columbia.

Racetracks of Canada Inc. is based in Mississauga, Ontario. Racetracks of Canada is the organization which represents virtually every racetrack across Canada that conducts an extended pari-mutuel race meeting. As such, we are appearing before you today with the unanimous support of the membership for Bill C-7.

Racetracks are located in every province. They are the focal point for a very large and important agriculturally-based industry. The equine industry, of which horse racing is the major player, means jobs—over 100,000 directly involved. Racing today is a multi-billion dollar annual economic contributor to the national economy. The benefits are not restricted to just the cities and towns but to the rural communities as well. For example, racing represents over \$200 million annually in goods and services bought, over \$400 million in wages and over \$175 million in tax revenues for the various levels of government. Our total investment in facilities is almost \$2.5 billion.

In fact, in moving the introduction of Bill C-7, Senator Beaudoin articulated, in surprising detail, an impressive resumé on horse racing. He compared it in importance, in terms of its contribution, to job creation with the aeronautics and automotive sectors. Mr. Chairman, I have to say that even I was impressed when reviewing the honourable senator's comments. More seriously though, we appreciate this high level of understanding of our industry.

[Traduction]

M. Merve Peters, est assis à mon extrême droite et le vice-président exécutif, M. Rod Seiling, est à sa gauche.

Sont aussi présents ce soir M. Jack Kenney, premier vice-président, M. Roly Armitage, M. Pat MacIsaac, M. André Marier et M. Bob Wright, tous membres du conseil d'administration de Hippodromes du Canada Inc.

M. Peters va d'abord nous faire une déclaration préliminaire.

M. Merve Peters, président, Hippodromes du Canada Inc.: Merci, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord vous remercier de nous donner l'occasion de comparaître devant vous ce soir. Nous aimerions aussi remercier le Sénat de l'intérêt qu'il manifeste pour le bien-être de notre sport et de notre secteur d'activité.

J'aimerais maintenant vous présenter mes collègues qui m'accompagnent ici ce soir: M. Bob Wright, président d'Assiniboia Downs, de Winnipeg (Manitoba); comme le président de l'Ontario Jockey Club, de Toronto (Ontario), M. Jack Kenney, est en voyage, il est représenté ici ce soir par M. David Gorman. Les autres personnes qui m'accompagnent sont M. Pat MacIsaac, vice-président de Sudbury Downs, de Sudbury (Ontario); M. Roly Armitage, président du Rideau Carleton Raceway, d'Ottawa (Ontario); M. André Marier, président de l'Hippodrome Blue Bonnets Inc. de Montréal (Québec); et M. Pilar Gorman, vice-président du Parc Connaught, d'Aylmer (Québec).

En plus d'être président de Hippodromes du Canada Inc., je suis directeur général du B.C. Jockey Club, de Vancouver (Colombie-Britannique).

Le siège de Hippodromes du Canada Inc. se trouve à Mississauga (Ontario). Notre organisation représente pratiquement tous les hippodromes du Canada qui offrent un grand programme de courses avec pari mutuel. C'est la raison pour laquelle, forts de l'appui unanime des membres pour le projet de loi C-7, nous comparaissons devant vous aujourd'hui.

Des hippodromes existent dans chaque province. Ils sont le point de mire d'une vaste et importante industrie para-agricole. L'industrie chevaline, dont les courses de chevaux sont l'élément majeur, crée directement plus de 100 000 emplois. De nos jours, les courses de chevaux contribuent chaque année pour plusieurs milliards de dollars à l'économie nationale. Loin d'être limitées aux villes et villages, les retombées économiques profitent aussi aux communautés rurales. Les courses de chevaux comptent chaque année, par exemple, pour plus de 200 millions de dollars en biens et services consommés, pour plus de 400 millions de dollars en salaires et plus de 175 millions de dollars en recettes fiscales pour les divers paliers de gouvernement. Les investissements en infrastructures totalisent près de 2,5 milliards de dollars.

Au moment de proposer le dépôt du projet de loi C-7, le sénateur Beaudoin a présenté, avec un niveau de détail étonnant, un résumé impressionnant des courses de chevaux, les comparant, sur le plan de la création d'emplois, aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile. Je dois avouer, monsieur le président, que j'ai moi-même été impressionné en lisant les remarques du sénateur. Il va de soi que, trêve de plaisanterie,

[Text]

Regarding today's marketplace, it is not untrue to say that the industry is now locked into a life and death struggle with its competitors in today's marketplace for the entertainment dollar. These competitors include lotteries, casinos, bingos, illegal sports betting and changing lifestyles. We appreciate the views expressed by other senators in explaining their concern about the proliferation of gambling. Senator Stanbury in particular was extremely eloquent. The proliferation of gambling in all its facets has influenced our society. However, teletheatre wagering is not a dramatic departure or a new venture. It is an incremental improvement and an addition to the industry's client services capabilities. Without it, simply put, it is becoming increasingly difficult to compete as we face the 34,000 outlets now selling lottery tickets and countless other bingo and casino operations now being run in almost every community in Canada. In fact, over 80 per cent of all adult Canadians play lotteries and less than 5 per cent attend the races. Racing needs to compete. Teletheatre wagering is, we suggest, simply a reflection of the concern in government on this point and an indication of its need.

Exacerbating the problem for racing is its high labour component and its relative low rate of retention. It has been proven many times over that to increase the commission rates impacts negatively on the churn—rewagering of winnings. This leads directly to a decrease in economic activity. These competitive imbalances, when coupled with the continuing cost-revenue squeeze, have made many tracks marginal operations.

Governments have already recognized the many benefits that the industry represents. Over the past number of years the industry has been provided with such new marketing techniques as intertrack wagering, telephone account betting and separate pool wagering on international races. Provincially, initiatives to upgrade facilities for the public and marketing programs have been instituted. All of these helped to make the industry stronger and more viable. They also proved that if given an equal opportunity, horse racing can compete.

Mr. Chairman, may I now ask my colleague, Rod Seiling, to conclude our presentation.

Mr. Rod Seiling, Executive Vice President, Racetracks of Canada Inc.: Honourable senators, racing still faces a huge challenge. It must grow to survive. Teletheatres have proven they can provide the means that the industry requires to meet some of the challenges posed by the competition. They can restore the competitive balance and provide the level playing field in a manner which we believe is socially acceptable. Market research has indicated, and the data from those jurisdictions which have implemented teletheatres based on the same principles as in Bill C-7 have proven, that teletheatres can benefit the whole industry. It is for this reason that Racetracks of Canada Inc. supports Bill C-7. It is for those same reasons that

[Traduction]

nous apprécions une telle compréhension de notre secteur d'activité.

Il n'est pas exagéré de dire que, dans la situation actuelle, notre secteur d'activité est engagé dans une lutte à mort avec ses concurrents sur le marché des loisirs. Ces concurrents sont les loteries, les casinos, les bingos, les paris sportifs illégaux et l'évolution des modes de vie. Nous savons gré aux autres sénateurs qui ont exprimé leurs préoccupations au sujet de la prolifération des jeux de hasard. Le sénateur Stanbury a été particulièrement éloquent. La prolifération des jeux de hasard sous toutes leurs formes a modifié notre société. Les salles de paris ne représentent toutefois pas une innovation ou un changement majeur. Sur le plan des services offerts à notre clientèle, elles sont une amélioration et un élément nouveau. Autrement, il devient de plus en plus difficile de concurrencer face à 34 000 kiosques de vente de billets de loterie et un nombre incalculable de salles de bingo et de casinos dans pratiquement chaque agglomération canadienne. En réalité, alors que plus de 80 p. 100 des adultes canadiens achètent des billets de loterie, moins de 5 p. 100 d'entre eux vont aux courses. Les champs de courses doivent concurrencer. Nous sommes d'avis que les salles de pari ne font que refléter les préoccupations du gouvernement à cet égard et l'existence d'un besoin.

Son coefficient élevé de main-d'œuvre et la fidélité relativement faible de sa clientèle exacerbent le problème des courses. Il a été maintes fois démontré qu'une hausse des commissions a une incidence négative sur la remise au jeu, c'est-à-dire les gains repariés. Cela se traduit directement par un ralentissement de l'activité économique. Conjugués aux difficultés constantes de réaliser des bénéfices, ces déséquilibres sur le plan de la concurrence ont fait de beaucoup d'hippodromes des entreprises marginales.

Les gouvernements ont reconnu dans le passé les nombreux avantages qu'offre notre secteur d'activité. Au cours des dernières années, ce dernier a été doté de nouvelles techniques de commercialisation comme les paris inter-pistes, les paris téléphoniques et des poules distinctes pour les courses internationales. Au niveau des provinces, des travaux de remise en état des installations destinées au public et de nouveaux programmes de commercialisation ont été amorcés. Tout cela contribue à rendre notre secteur plus solide et viable, et montre également que si l'occasion leur en est donnée les hippodromes peuvent concurrencer.

Monsieur le président, pourrais-je maintenant demander à mon collègue, Rod Seiling, de terminer notre présentation.

M. Rod Seiling, vice-président exécutif, Hippodromes du Canada Inc.: Les hippodromes doivent encore relever un énorme défi: il leur faut prendre de l'expansion pour survivre! Il a été démontré que les salles de pari peuvent fournir à ce secteur d'activité les moyens de relever certains des défis que présentent ses concurrents. Ils peuvent rétablir l'équilibre des chances et assurer un terrain de jeu qui nous paraît acceptable sur le plan social. Les études de marché ont révélé et les données recueillies par les juridictions où des salles de pari existent en se fondant sur les mêmes principes qui sous-tendent le projet de loi C-7 ont prouvé que les salles de pari peuvent avantager tout le secteur d'activité. C'est pour cette raison que Hip-

[Text]

the initiative continues to receive broad-based support from all across the country, including, we are advised, all 10 provincial governments.

This industry support is based on certain stringent criteria:

1. Legislation contains a provincial "opting in" mechanism;
2. Teletheatres to be operated only as a direct extension of a racetrack;
3. Geographic restrictions—e.g. to protect home market areas and to protect live racing; and
4. Minimum operating standards.

Teletheatres are a relatively new form of entertainment—an entertainment place where racing fans unable to attend a track can gather in a comfortable location to relax with food and drink. The marketplace itself will ensure they will be limited in numbers and carefully regulated by the respective regulatory authorities.

Bill C-7, we believe, is good legislation. We feel it is good public policy. It will afford our industry the opportunity to compete fairly at no cost to government. It will create new jobs, raise purses for horse owners, provide new entertainment options for the public, increase the overall economic activity in the farming community, and provide more tax revenues for government, particularly provincial governments.

Teletheatre wagering, said Senator Davey in his remarks two weeks ago, will greatly assist the horse racing industry at a critical time. Frankly, senators, while we are as independent-minded and free-spirited in our businesses as others, we are in a field where our competition is artificially supported by government. To limit horse racing is to penalize horse racing.

In fact, Senator Stanbury expressed in considerable detail a need to address all the elements of the industry and he identified the Ontario Harness Horsemen's Association and its attempts to satisfy its concerns. Frankly, we believe, as Senator Stanbury speculated, that after examination the committee will not find justifiable concerns.

The bill has incorporated safeguards to protect the interests of both the tracks and the horsemen. The requirement to have a protected home marketing area for each track and to have the local horsemen directly involved in the decision to implement teletheatre wagering places the decision-making process where it should be, at the local level. The need to have a negotiated contract with the horsemen before a licence can be granted will ensure that teletheatres will not supplant live racing. Each province will also be involved, first as to whether to "opt into" the legislation, in the setting of home market areas

[Traduction]

podromes du Canada Inc. appuie le projet de loi C-7. C'est également pour ces raisons que cette mesure jouit toujours de beaucoup d'appui d'un bout à l'autre du pays, y compris, nous dit-on, des dix gouvernements provinciaux.

L'appui de notre secteur industriel est fondé sur des critères rigoureux:

1. l'existence d'un mécanisme qui permet aux provinces d'emboîter le pas;
2. les salles de théâtre ne peuvent être exploitées que comme le prolongement direct d'un champ de courses;
3. l'établissement de restrictions géographiques, par ex. pour protéger la zone d'exploitation ainsi que les champs de courses; et
4. des normes d'exploitation minimales.

Les salles de pari sont une forme relativement nouvelle de divertissement; ce sont des lieux de divertissement où les amateurs des courses pour qui il est impossible d'aller aux hippodromes peuvent se réunir, dans le confort, pour se détendre en consommant des aliments et boissons. Le jeu du marché fera en sorte que leur nombre restera restreint et qu'elles feront l'objet d'une réglementation rigoureuse de la part des organismes responsables.

Le projet de loi C-7 nous paraît une bonne mesure législative. Il nous semble tout à fait sain. Il donnera à notre secteur d'activité l'occasion de concurrencer sur un pied d'égalité sans qu'il en coûte rien au gouvernement. Il créera de nouveaux emplois, augmentera le montant des prix dont chaque course est dotée, offrira au public une nouvelle forme de divertissement, augmentera l'ensemble de l'activité économique dans les collectivités agricoles et assurera aux gouvernements, notamment à ceux des provinces, plus de recettes fiscales.

Comme le sénateur Davey le faisait remarquer il y a deux semaines, les salles de pari donneront, à un moment critique, un bon coup de pouce aux courses de chevaux. Même si nous sommes aussi indépendants d'esprit et libres penseurs que d'autres dans nos entreprises, nous œuvrons franchement dans un domaine où le gouvernement appuie de façon artificielle nos concurrents. Limiter les courses de chevaux c'est les pénaliser.

Le sénateur Stanbury a exposé en détail la nécessité de prendre en compte tous les éléments de ce secteur d'activité. Il a donné comme exemple l'*Ontario Harness Horsemen's Association* et les efforts de celle-ci pour répondre à ses préoccupations. Nous croyons franchement, comme le supposait le sénateur Stanbury, qu'après avoir examiné la question le Comité sera d'avis qu'il n'existe pas de préoccupations justifiables.

Le projet de loi renferme des sauvegardes qui protègent les intérêts à la fois des hippodromes et des professionnels du cheval. L'obligation de protéger la zone d'exploitation de chaque hippodrome et de faire participer directement les professionnels du cheval locaux à la décision de créer des salles de pari situe le processus de prise de décisions là où il faut, c'est-à-dire au niveau local. La nécessité de négocier un contrat avec les professionnels du cheval avant de pouvoir délivrer une licence fera en sorte que les salles de pari n'entraîneront pas la disparition des hippodromes. Comité des finances nationales. Chaque province aura aussi un rôle actif à jouer; il leur faudra d'abord

[Text]

and the licencing process as it relates to location and hours of operation.

Many segments of the industry are anxiously awaiting final passage of C-7. They believe that teletheatres can be the means to re-establish vitality to the business. Every track operator will be conducting his own research to assess the benefits that teletheatre wagering may provide for their respective operation.

Mr. Chairman, honourable senators, that concludes our presentation. We would be most pleased to answer any questions you might have, and we thank you for your interest.

Senator Frith: First, I would like to refer to the presentation and improve my vocabulary by asking you to clarify some of the terms that are contained in it. At the bottom of page 3, you explain what the term "churn" means. That creates a very interesting metaphor. What do the words "to increase the commission rates" mean?

Mr. Peters: Senator Frith, Mr. Chairman, the "commission rates" are the rate of takeout from the wagering dollar.

Senator Frith: It is the amount that is taken out of the pool?

Mr. Peters: That is the amount that is taken out of the pool before the payoffs to the public are made. The "churn" is those same dollars being rebet after they have been paid out from race 1 to race 2 to race 3, and so on.

Senator Frith: So "churning" means that it goes back in.

Mr. Peters: Right.

Senator Frith: So the commission also comes out of the pool?

Mr. Peters: That is right, the commission comes out of that pool too.

Senator Frith: So, then, a bookmaker who pays track odds has a terrific edge.

Mr. Peters: Oh, you bet.

Senator Frith: Would that be right?

Mr. Peters: Exactly right.

Senator Frith: Because the odds that come out of the pool are based on the amount that is bet. Is that not right?

Mr. Peters: Right, on each horse.

Senator Frith: Those comments are for the education of an innocent person. My other question, Mr. Chairman, is probably more à propos. If you had heard the assurances that the harnessmen wanted us to get from you, if we could—were you both at the committee meeting today?

Mr. Peters: Yes, Mr. Chairman, we were both there.

Mr. Seiling: Yes, Mr. Chairman.

[Traduction]

décider si elles font leur la mesure législative, puis délimiter les zones d'exploitation exclusives et réglementer l'emplacement et les heures d'ouverture des établissements.

De nombreux segments de notre secteur d'activité, convaincus que les salles de pari redonneront de la vitalité à tout le secteur, attendent anxieusement l'adoption finale du projet de loi C-7. Chaque exploitant de champ de courses fera une étude pour évaluer les avantages que les salles de pari apporteront à leur hippodrome respectif.

Cela termine notre présentation, monsieur le président. Nous vous remercions de votre intérêt et accepterons volontiers de répondre à vos questions.

Le sénateur Frith: J'aimerais d'abord me reporter à votre présentation et améliorer quelque peu mon vocabulaire en vous demandant de clarifier certains des termes qu'on y trouve. Au bas de la page 3 vous expliquez ce que veut dire «la remise au jeu». Cela crée une intéressante métaphore. Que veut dire l'expression «hausse des commissions»?

M. Peters: La commission, sénateur, est le montant prélevé sur les sommes pariées.

Le sénateur Frith: S'agit-il du montant qui est prélevé sur la poule?

M. Peters: C'est le montant qui est prélevé sur la poule avant la répartition des gains. Lorsque les gains de la première course sont repariés à la deuxième, et ceux de la deuxième sont repariés à la troisième, et ainsi de suite, c'est ce qu'on appelle la «remise au jeu».

Le sénateur Frith: Cela veut donc dire que les gains sont repariés.

M. Peters: C'est exact.

Le sénateur Frith: La commission est donc prélevée sur la poule?

M. Peters: C'est exact, la commission sort de la poule.

Le sénateur Frith: De sorte qu'un preneur de paris qui utilise comme rapport la cote de l'hippodrome est fortement avantagé.

M. Peters: C'est certain.

Le sénateur Frith: Est-ce exact?

M. Peters: C'est tout à fait exact.

Le sénateur Frith: Parce que la cote établie à partir de la poule est fondée sur les montants pariés. N'est-ce pas le cas?

M. Peters: Oui, sur chaque cheval.

Le sénateur Frith: Le but de ces remarques est de renseigner les non-initiés. Mon autre question, monsieur le président, est probablement plus à-propos. Si vous avez entendu quelles garanties les gens qui s'occupent de courses sous harnais voudraient que nous obtenions de vous, si possible... avez-vous assisté à la réunion du Comité aujourd'hui?

M. Peters: Oui, monsieur le président, nous étions présents tous les deux.

M. Seiling: Oui, monsieur le président.

[Text]

Senator Frith: Would you like to put on the record the assurances that they want to hear?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, with your permission, I would like to read the following statement.

The Chairman: Please go ahead.

Mr. Seiling: Mr. Chairman, I would like to thank Senator Frith for giving us this opportunity to clarify Racetracks of Canada's position with respect to the concerns raised at this afternoon's meeting by the harness horsemen in response to his questions.

On behalf of Racetracks of Canada, I would like to state our unequivocal and long-standing commitment to live racing in Canada. We have long recognized the need for a fair and equitable partnership for the horsemen of this country. We are fully supportive of the statement made by Mr. Murray Cardiff, Parliamentary Secretary to the Minister of Agriculture, to this committee on June 1. With your permission, Mr. Chairman, I would like to read the relevant portion into the record.

Subsection 6(d) of the draft regulations stipulates that the association applying for a permit must, if it intends to hold theatre wagering, provide proof that the association and the horsemen who signed a contract with it have entered into an agreement specifying the timetable of races presented at the theatre and the distribution of revenue from the theatre.

Senator Frith: And "horsemen" in that context and in the context of your presentation—because you referred to it in your presentation—includes thoroughbred and harness horsemen?

Mr. Seiling: That is correct, senator.

Senator Frith: When I asked these questions earlier this afternoon, although the harness horsemen listed a number of concerns, it seemed to me that those concerns turned on the fact that there would be no licence granted unless their approval had been obtained and that all of their other concerns flowed from that. In other words, if it were clear that there would be no licence given unless they agreed, then the other requirements that they had would take care of themselves or would be corollaries to it. Is that correct?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, yes, that is the correct assumption, and that is how we understand the situation as well.

Le sénateur Simard: Monsieur le président Peters, vous avez dit que ce projet de loi fera en sorte que les bourses accrues, je pense, seront payables aux propriétaires de chevaux.

Est-ce que cela veut dire que vous allez faire en sorte que chaque opérateur d'hippodrome pourrait réviser le contrat actuel pour prévoir, dès le premier jour les mêmes pourcentages que ce contrat prévoit déjà pour les gageures mises à l'hippodrome ou s'il pourrait y avoir deux, trois ou quatre années d'attente pour analyser les effets découlant de cette nouvelle législation?

Si vous répondez dans l'affirmative, je pense que cela pourrait renforcer nos hommes de chevaux. Ceci est ma première question.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Aimeriez-vous alors verser au compte rendu une déclaration concernant les garanties souhaitées?

M. Seiling: Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais lire la déclaration suivante.

Le président: Je vous en prie.

M. Seiling: Monsieur le président, j'aimerais remercier le sénateur Frith de nous fournir l'occasion de clarifier la position de Hippodromes du Canada à l'égard des préoccupations soulevées cet après-midi, en réponse à ses questions, par les représentants des courses attelées.

Au nom de Hippodromes du Canada, j'aimerais affirmer notre engagement sans équivoque et de longue date aux courses de chevaux sous harnais au Canada. Nous reconnaissons depuis longtemps la nécessité, pour les professionnels du cheval de ce pays, d'une association juste et équitable. Nous appuyons pleinement la déclaration que le Secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture, M. Murray Cardif, a faite devant ce comité le 1^{er} juin. Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais verser au compte rendu la partie pertinente.

«Le paragraphe 6(d) du projet de réglementation précise que l'association qui présente une demande de permis doit, si elle entend tenir des paris en salle, fournir la preuve qu'une entente précisant le calendrier de courses présentées à la salle de paris et la répartition des revenus provenant de cette salle a été conclue par l'association et les professionnels du cheval ayant passé un contrat avec elle.»

Le sénateur Frith: Et dans ce contexte comme dans le contexte de votre présentation, où vous l'avez utilisé, le terme «professionnel du cheval» comprend à la fois les courses de pur-sang et les courses sous harnais?

M. Seiling: C'est exact.

Le sénateur Frith: Il m'a semblé, lorsque j'ai posé ces questions cet après-midi, même si les professionnels des courses sous harnais ont exposé un certain nombre de préoccupations, que leurs préoccupations gravitaient autour d'un point: l'obligation d'obtenir leur approbation avant de délivrer un permis. Autrement dit, s'il était clair qu'aucun permis ne serait délivré sans leur consentement, leurs autres exigences se dissiperaient ou deviendraient des corollaires de celle-ci, est-ce exact?

M. Seiling: Cette supposition est exacte, monsieur le président. C'est ainsi que nous percevons également la situation.

Senator Simard: Mr. Peters, you stated that this bill will result in larger purses for horse owners.

Does this mean that each racetrack operator will be able to revise the existing contract so as to receive from day one the same percentage of the total amount wagered, as stipulated in the contract, or will it take two, three or four years to analyse the effects of the new legislation?

If your answer is yes, I think our horsemen will be reassured. That's my first question.

[Text]

Mr. Seiling: Mr. Chairman, if I understand the senator's question, the legislation, as we are stating it, and as we understand it, will give the opportunity for benefits to accrue to all regions of Canada that choose or may not choose to implement it. That is why we are supportive of it and say very clearly in our brief that the decision as to whether or not to implement this legislation should and must be in the hands of those who are directly affected, namely, the local track and the local horsemen. It is very hard to speculate how much each party will benefit from this because there are many factors that will enter into the proportionate benefit. Obviously the size of the local population, for one, will have a large determining factor, or how much one segment of the country may benefit versus another.

Le sénateur Simard: Est-ce que vous avez parlé aux membres de votre corporation qui administrent chaque hippodrome? Est-ce que vous réfléchissez leur pensée, est-ce que vous les appuyez? Disons, dans une région donnée, est-ce que le propriétaire de l'hippodrome pourra accorder aux hommes de chevaux le même pourcentage sur tous les paris, qu'ils soient placés à l'hippodrome ou dans les salles de paris ou si vous voulez attendre une certaine période de temps et peut-être ainsi en bénéficier au détriment des hommes de chevaux qui, je pense, ont une inquiétude fondée?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, that is speculation, so I really cannot answer that question. Each area will have to address its own market conditions and then make its decision.

Le sénateur Simard: Je ne veux pas négocier au nom des hommes de chevaux et d'ailleurs je leur ai dit lors de la réunion du comité de cet après-midi. Étant donné qu'ils ont l'outil principal entre les mains, soit les chevaux, ils devraient être capables de négocier un contrat avantageux pour tous et surtout pour eux.

Je n'ai pas changé d'idée depuis cet après-midi et je ne crois pas que le gouvernement devrait le leur garantir non plus. Nous aurons le phénomène de l'offre et de la demande et ensuite les partenaires devront régler ce problème sans l'intervention du gouvernement. Je suis d'accord avec ce processus.

Voici ma deuxième question: les porte-parole de l'industrie des boissons non alcoolisées nous ont fait part de leurs inquiétudes et je vais vous répéter encore une fois ce que j'ai dit dans le passé.

Je ne crois pas que le gouvernement . . .

Le président: Sénateur Simard, voulez-vous vous approcher du micro car les interprètes ont de la difficulté à vous entendre.

Le sénateur Simard: Est-ce que vous avez des commentaires à faire sur les craintes exprimées par les représentants de l'industrie des boissons non alcoolisées, à l'effet que la loi devrait prévoir qu'ils auront leur part également et que le gouvernement devrait régler les problèmes de toutes les tierces parties?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, I do not fully understand the senator's question.

[Traduction]

M. Seiling: Si je comprends bien la question du sénateur, monsieur le président, la mesure législative, de la façon dont nous voyons les choses, permettra à toutes les régions du Canada, qu'elles la mettent en œuvre ou pas, d'en tirer des bénéfices. C'est pourquoi nous l'appuyons et pourquoi nous affirmons clairement dans notre mémoire que la décision de se rallier ou non à cette mesure législative devrait être laissée à ceux qui sont touchés directement, à savoir les propriétaires d'hippodromes et les professionnels du cheval de la région. Il est très difficile de prévoir quels avantages chaque partie en tirera, car beaucoup de facteurs entrent en jeu. Le niveau de la population locale, par exemple, sera un facteur déterminant pour les avantages qu'une partie du pays retirera par rapport à une autre.

Senator Simard: Have you spoken to the members of your corporation who manage the racetracks? Are you echoing their views and do you support their position? In a given region, will the racetrack owner be able to pay horsemen the same percentage of the total amount wagered, whether the wagers were made at the racetrack or in a teletheatre, or do you want to wait a certain period of time, which would be to your advantage, but to the detriment of horsemen? In my view, their concerns are justified.

M. Seiling: C'est de la spéculation, monsieur le président. Je ne saurais donc vraiment répondre à la question. Chaque région devra examiner sa situation et prendre sa propre décision.

Senator Simard: I do not wish to negotiate on behalf of horsemen and I told them as much during this afternoon's meeting. Since they have the principal bargaining tool, namely the horses, they should be able to negotiate a contract that is advantageous to them as well as to the public.

I have not changed my opinion since this afternoon and I don't think the government should give them any guarantees either. It should be a question of supply and demand. I agree that the people involved should settle the matter without government interference.

My second question concerns the spokesmen for the food and beverage industry who have expressed their concerns to us, and I will repeat what I have said in the past.

I do not think the government . . .

The Chairman: Senator Simard, could you speak into the microphone, please. The interpreters are having trouble hearing you.

Senator Simard: Do you wish to comment on the concerns expressed by representatives of the food and beverage industry who feel that the legislation should guarantee them an equal share and that the government should settle the problems of all third parties?

M. Seiling: Je ne comprends pas bien la question du sénateur, monsieur le président.

[Text]

Senator Simard: The food and beverage industry has expressed its concern about this legislation, saying that it would like to be protected. Representatives of that industry suggest that the legislation should provide that they get their share, too, perhaps through negotiated contracts with each racetrack. I do not happen to share that view, but what is your comment on it?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, I think that goes to the heart of the third party question. First, the racetracks are also in the food and beverage business. That is merely an extension of our existing operation. Our tracks belong to the food and beverage hospitality industry associations and have worked well with them. We feel that providing food and beverages at the racetrack is a direct extension of our existing services.

Senator Simard: The committee heard this afternoon that off-track betting had killed racing in some states south of the border. Can you tell us whether the minister, through introducing this legislation, has put forward a formula that will not bring about a repetition of what has taken place in at least one state that I am aware of, which is New York? This afternoon we heard that the same phenomenon, the killing of the racing industry, might have taken place in other states as well. What do you have to say in response to that?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, we support Bill C-7 and have full industry support for it. We support it because the bill is constructed in such a way that it will not have a detrimental impact, such as that described by the senator, because it does not allow for third party operations. The area to which the senator referred, New York, allowed third party operations. That third party was not interested in the industry, but was looking only to profits. It did not care where the customers came from. The philosophy behind this bill is that the new business it generates, if a decision is made by a racetrack to implement a theatre operation in a particular market area, is incremental business. In other words, it adds to the overall business; it does not cannibalize the existing business.

We are in the business of marketing horse racing. We are cognizant of the fact that we are dealing with a live product, and we are aware of the need to protect that live product.

Senator Simard: Reference has been made to the competition withingos and lotteries. The committee heard this afternoon—and was aware of it before today, I am sure—that some of your racetracks are selling lottery tickets. Are the track owners or jockey club owners so desperate that they must play into the hands of their competitors?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, I am not aware that a large number of racetracks do sell lottery tickets, although I am aware that some do. I must remind honourable senators, however, that lotteries are a fact of life. They are our competition and many people play them. We know that well over 80 per cent of all Canadians play the lotteries.

[Traduction]

Le sénateur Simard: L'industrie des aliments et boissons a exprimé des préoccupations au sujet de cette mesure législative et a émis le souhait d'être protégée. Des représentants de ce secteur d'activité ont fait valoir que la mesure devrait leur assurer une part des bénéfices, au moyen peut-être de contrats négociés avec chaque champ de course. Je ne suis pas de cet avis, mais qu'en pensez-vous?

M. Seiling: Je crois, monsieur le président, que cela va directement au cœur de la question des tierces parties. Pour commencer, les champs de course se livrent aussi au commerce des aliments et boissons. Ce n'est là qu'une prolongation de leurs activités. Nos champs de course font partie des associations de l'industrie des aliments et boissons et ont beaucoup travaillé avec elles. Il nous semble que la vente d'aliments et de boissons aux champs de course est une prolongation directe de nos activités de base.

Le sénateur Simard: Le Comité s'est fait dire cet après-midi que dans certains États américains, les paris hors-piste ont été mortels pour les hippodromes. Pouvez-vous nous dire si le ministre, dans ce projet de loi, a trouvé une formule qui n'entraînera pas la répétition de ce qui s'est passé dans au moins un État à ma connaissance, à savoir celui de New York? On nous a dit cet après-midi que le même phénomène, la disparition des courses, s'est peut-être produit dans d'autres États. Qu'avez-vous à répondre à cela?

M. Seiling: Monsieur le président, nous appuyons le projet de loi C-7 et tout notre secteur d'activité est derrière nous. Nous l'appuyons parce que le projet de loi est conçu de façon à ne pas avoir d'effets négatifs, comme ceux que décrit le sénateur, étant donné que les établissements exploités par des tierces parties ne sont pas autorisés. Ceux-ci étaient autorisés dans la région, l'État de New York, dont parle le sénateur. Les tierces parties, aucunement intéressées par l'industrie des courses, ne recherchaient que les profits. Elles se préoccupaient peu de savoir d'où venaient les clients. Le principe qui sous-tend ce projet de loi c'est que, s'il est décidé d'ouvrir une salle de pari près d'un champ de course dans une zone d'exploitation donnée, le regain d'activités qui en résulte vient s'ajouter aux activités existantes. Il ne se fait pas à ses dépens.

Notre entreprises s'occupe de la promotion commerciale des courses de chevaux. Nous sommes conscients que nous avons affaire à des êtres vivants que nous devons protéger.

Le sénateur Simard: Quelqu'un a mentionné que vous étiez en concurrence avec les bingos et les loteries. Le Comité a appris cet après-midi,—il le savait avant aujourd'hui. J'en suis sûr,—que certains exploitants d'hippodromes vendent des billets de loterie. Est-ce que ce sont les exploitants d'hippodromes ou les propriétaires de jockey-clubs en sont-ils réduits à se laisser faire par leurs concurrents?

M. Seiling: Monsieur le président, à ma connaissance, il y a peu d'hippodromes qui vendent des billets de loterie, même si quelques uns le font; je le sais. Je rappelle aux honorables sénateurs, cependant, que les loteries font partie des réalités de la vie. Elles nous font concurrence et bien des gens y misent de l'argent. Nous savons qu'il y a plus de 80 p. 100 de la population qui joue à la loterie.

[Text]

It has been found that, at those places where lottery tickets are sold, those sales are not particularly high. People tend to cash their winnings at the racetrack and use the proceeds to go racing.

Senator Simard: What do you mean by the "proceeds"?

Mr. Seiling: They cash in their winning tickets. This actually works to the benefit of racing.

I repeat that lotteries are a fact of life and are not going to go away. I think this has worked to the benefit of racing, although I must say that, to the best of my knowledge, the vast majority of racetracks do not sell lottery tickets.

Senator Corbin: I should like to ask the witness to comment further on his fairly drastic statement that the industry is now locked into a life and death struggle. I find that to be an amazing statement in light of Mr. Mazankowski's January 26 press release on horse racing in Canada, wherein he outlined the advantages and disadvantages derived from it on a provincial basis. I am not convinced that, indeed, you are engaged in a life and death struggle. Would you care to demonstrate that to me?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, if I may, I will deal with one part of the question and then refer it to a number of my colleagues here so that they can speak directly to the issue as it relates to them.

With reference to Mr. Mazankowski's statement, yes, horse racing has experienced an increase in wagering over the past three years. However, I think this must be put into the context of how far we have come since 1982. We have now recovered to the levels of wagering activity we had reached back then, before the recession hit. If we then add in the cost of living increases and the inflation factor, we would see that the industry is actually down approximately 43 per cent in real dollars.

Therefore, I can say that, yes, we are facing a real problem. There is a lot of competition out there offering entertainment opportunities. We must meet that competition, yet we have been faced with a loss in real dollars. In addition, we, as well as other businesses, have had to face the cost-revenue squeeze that inflation has brought upon us. A number of track owners have faced that, one of whom is here this evening. I would ask Mr. MacIsaac, the director of the Sudbury Downs Racetrack, to comment on his decision to discontinue operations this year because of current operating conditions.

Senator Corbin: Sudbury Downs, for the record, is where?

Mr. Pat MacIsaac, Director, Sudbury Downs Racetrack: It is located in Sudbury, Ontario, senator.

Our racetrack opened in 1974. Fourteen years later, in 1988, we came to the conclusion that it was not a viable operation. During those 14 years we struggled very hard to be a success. We brought in the sport and the harness racing industry to northern Ontario, where previously there had been none at all.

[Traduction]

Il a été établi qu'aux endroits où l'on vend des billets de loterie, des ventes ne rapportent pas gros. Les joueurs ont tendance à encaisser leur gain et à utiliser le produit pour miser sur des chevaux.

Le sénateur Simard: Qu'entendez-vous par «le produit»?

M. Seiling: Ils échangent leurs billets gagnants contre de l'argent. C'est avantageux pour les hippodromes.

Je répète que les loteries font actuellement partie de notre vie et qu'elles sont là pour rester. Je crois que cette pratique est avantageuse pour les hippodromes, bien qu'à ma connaissance, je dois l'admettre, la plupart des pistes de courses ne vendent pas de billets de loterie.

Le sénateur Corbin: J'aimerais que le témoin nous donne plus de détails sur cette affirmation plutôt pessimiste voulant que la survie de l'industrie des courses soit menacée. Cela m'étonne beaucoup, surtout si je me réfère au communiqué de presse du 26 janvier de Mazankowski, dans lequel celui-ci faisait état des avantages et des désavantages qu'offraient les courses pour les provinces. Je ne suis pas très convaincu que votre survie soit menacée. Pourriez-vous me le démontrer?

M. Seiling: Monsieur le président, si vous me le permettez, je vais répondre à la première partie de la question, puis je passerai la parole à l'un ou l'autre de mes collègues, selon le sujet.

En ce qui concerne la déclaration de M. Mazankowski, vous avez raison; les mises aux courses de chevaux ont augmenté au cours des trois dernières années. Mais il faut tenir compte, à mon avis, du seuil où nous étions descendus en 1982. Les mises sont maintenant rendues au niveau qu'elles avaient atteint avant cette année-là, soit avant la récession. Et si nous tenions compte de la hausse du coût de la vie et du facteur inflationniste, nous constaterions qu'en dollars constants, les revenus de cette industrie ont effectivement baissé de 43 p. 100.

Il n'est donc pas faux de prétendre que nous faisons face à un réel problème. Il y a beaucoup de concurrence et certains hippodromes offrent en plus des divertissements. Nous devons affronter cette concurrence, malgré la baisse de revenus que nous connaissons en dollars constants. De plus, comme toutes les autres entreprises, il nous a fallu nous contenter d'un plus faible rapport coût-bénéfices à cause de l'inflation. Bien des propriétaires d'hippodromes en savent quelque chose, dont l'un d'entre eux est ici ce soir. Je demanderais à M. MacIsaac, directeur du Sudbury Downs Racetrack, de vous glisser un mot de sa décision de fermer boutique cette année à cause des conditions du marché.

Le sénateur Corbin: A titre d'information, où se trouve Sudbury Downs?

M. Pat MacIsaac, directeur, Sudbury Downs Racetrack: À Sudbury, en Ontario, sénateur.

Notre hippodrome a ouvert ses portes en 1974. Or, quatorze ans plus tard, soit en 1988, nous en sommes venus à la conclusion que notre exploitation n'était pas rentable. Nous avons travaillé très dur pendant quatorze ans pour réussir. Nous avons lancé le sport et l'industrie des courses de chevaux dans

[Text]

Faced with certain difficulties associated with the local economy, together with the competition for the wagering dollar from lotteries and bingos, our losses continued to escalate each year we operated. Finally, in December of last year, we made the decision that the racetrack would not open until such time as we had some glimmer of hope that we could, perhaps, break even.

The glimmer of hope that is held out to us now was held out to us last year as well, with teletheatre betting. We see teletheatre betting as something that has great potential. We expect that it will lead to the growth of harness racing throughout northern Ontario. We know that without teletheatre betting our racetrack will not open.

Senator Corbin: You mentioned, sir, among other factors, the state of the local economy. How important was that in your relative lack of success in the operation?

Mr. MacIsaac: Senator, the local mining industry in Sudbury has seen a decrease in the workforce of approximately 12,000 to 14,000 people since we built our racetrack. Local politicians have been successful in attracting new endeavours to the region and, on the basis of population, the local economy has begun to recover. It certainly was a contributing factor to the lack of viability of the racetrack. With the resurgence of the population, we have not seen that translated into increased activity at the racetrack.

Senator Corbin: Putting aside the so-called competition from bingos, the sale of lottery tickets and what have you, how would you prioritize the impact of the local economy on the other items I have mentioned? I know you are going to say that all of them combined had an impact, but which had the greatest impact?

Mr. MacIsaac: Senator, I could not speculate on which had the greatest impact. I think it would be a combination of the items you have indicated, particularly in light of the very small market base that we have to work with.

There is a population of approximately 150,000 people who can reasonably be expected, because of geographic distance, to potentially come to the racetrack.

Senator Corbin: Mr. Chairman, I do not believe I have any further questions for this witness. However, I should like to be allowed to continue my questioning.

Mr. Seiling: Mr. Chairman, Mr. Marier from Blue Bonnets Raceway in Montreal may be able to add something.

M. André Marier, directeur, Hippodromes du Canada Inc.: Je m'appelle André Marier et je représente l'hippodrome Blue Bonnets dans la province de Québec. Monsieur le président, j'aimerais vous indiquer que la province de Québec est une très grande province et que la population a une très forte propension à jouer les loteries.

Au Québec, il y a 14,000 points de vente de loteries alors que les hippodromes ne représentent que cinq points de vente dans toute la province. Il est très difficile pour les gens de

[Traduction]

le nord de l'Ontario où cette activité était auparavant inexistante.

Confrontés à certains problèmes liés à l'économie locale, en plus de la concurrence des loteries et des bingos qui, eux aussi, courent après l'argent des parieurs, nous avons vu nos pertes augmenter d'année en année. Enfin, en décembre dernier, nous avons décidé de fermer l'hippodrome jusqu'à ce que nous puissions au moins espérer couvrir nos frais.

La lueur d'espoir que nous entrevoyons maintenant avec la venue du pari en salles, nous l'avions l'an dernier aussi. Nous pensons que le pari en salles offre de grandes possibilités. Nous nous attendons à ce qu'il favorise l'essor futur des courses de chevaux dans le nord de l'Ontario. Nous savons que sans pari en salles, notre hippodrome ne rouvrira pas ses portes.

Le sénateur Corbin: Vous avez mentionné, entre autres facteurs, celui de la situation de l'économie locale. Dans quelle mesure ce facteur a-t-il joué dans l'insuccès que vous avez connu?

M. MacIsaac: Sénateur, le nombre de mineurs à Sudbury a diminué d'environ 12 000 à 14 000 depuis que nous avons construit notre hippodrome. Les hommes politiques ont réussi à attirer de nouvelles entreprises dans la région et, compte tenu de la baisse de population, on peut dire que l'économie locale a commencé à remonter la pente. Cela a certainement contribué au manque de rentabilité de notre piste. La remontée démographique ne s'est cependant pas traduite par une augmentation de l'activité à notre hippodrome.

Le sénateur Corbin: À part la concurrence que vous livrent les bingos et la loterie, dans quel ordre de priorité situez-vous l'importance de l'économie locale parmi les autres facteurs que j'ai mentionnés? Je sais que vous allez dire que ce sont ces facteurs combinés qui ont causé vos problèmes, mais lequel a eu une plus grande incidence?

M. MacIsaac: Sénateur, je ne saurais le dire. Je crois que c'est la combinaison de tous ces facteurs qui a joué, surtout que nous nous adressons à une clientèle très réduite.

Il y a environ 150 000 personnes qui peuvent en fait, compte tenu des distances à parcourir, se rendre à l'hippodrome pour assister aux courses.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, je ne pense pas avoir d'autres questions à poser à ce témoin-ci. J'aimerais toutefois poursuivre mon interrogation.

M. Seiling: Monsieur le président, M. Marier, de la piste de Blue Bonnets à Montréal, pourrait peut-être ajouter quelque chose.

Mr. André Marier, Director, Racetracks of Canada Inc.: My name is André Marier and I represent Blue Bonnets Raceway which is located in the province of Quebec. Mr. Chairman, I want you to know that Quebec is a large province and that lotteries are very popular among Quebecers.

There are 14,000 outlets selling lottery tickets in Quebec, whereas there are only five racetracks in the whole province. People sometimes have trouble getting to the racetrack. It is

[Text]

voyager pour venir à l'hippodrome car les distances sont grandes. Il n'est pas facile pour nous d'attirer ou de présenter notre spectacle en direct à toutes les populations des villes avoisinantes qui souvent sont à des distances de 30, 35, 50 milles et même plus.

Donc, pour nous une bonne façon d'accroître notre pénétration est d'aller rejoindre la population là où elle se retrouve.

L'an dernier l'hippodrome Blue Bonnetts était sur le point de fermer ses portes. Le 28 juin 1988 nous avons conclu une entente avec le gouvernement du Québec. N'eut été de cette entente, environ 10,000 emplois auraient été mis en péril dans la province de Québec. La rentabilité de l'hippodrome n'était plus existante depuis 1982.

Le sénateur Corbin: De quelle entente parlez-vous?

M. Marier: Nous avons conclu une entente avec le gouvernement du Québec pour essayer de réduire la taxation, pour améliorer certaines autres conditions et pour favoriser le développement. Nous soutenons 10,000 emplois dans cette province. Nous croyons que si nous ne pouvons pas pénétrer nos marchés d'une façon plus efficace, nous ne vivrons pas la période de croissance anticipée. Il y a toujours un danger imminent auquel nous faisons face.

Donc la venue des salles de paris pour nous est la meilleure façon justement d'accroître notre pénétration et de faire face à la compétition de la loterie.

Dans la ville où j'ai vécu pendant sept ans, des millions de dollars sont dépensés en publicité sous toutes formes de promotion. Nous ne pouvions pas le faire car nous n'avions pas les budgets nécessaires pour faire cette promotion.

Le sénateur Corbin: Ce que vous me dites me porte à croire que les gens qui vont aux courses ou qui auront l'intention éventuellement d'aller à ces salles de paris ne sont pas nécessairement ceux qui aiment les chevaux, qui aiment la chair de cheval, qui aiment les muscles d'un coursier. Ce sont fondamentalement des spéculateurs, des joueurs. Cela n'a rien à faire avec l'amour des chevaux en soi. Vous parlez d'une concurrence serrée avec les loteries, les bingos et tout.

M. Marier: Je dois vous indiquer que nos études de marchés nous indiquent que nos clients aiment les chevaux. Nos clients ont des livres sur les chevaux à la maison, ils ont des films. Ils collectionnent des trophées, ils prennent des photos. Il est surprenant de voir comment nos clients aiment s'approcher des chevaux. Nous faisons tout dans les hippodromes pour rapprocher notre public des chevaux. Si nous le faisons c'est à la demande du public. Je comprends que les gens placent des paris mais les gens aiment voir les chevaux, être proches et même toucher aux chevaux. C'est important pour eux. Donc, ils viennent les voir parce qu'il y a plus que le pari. Il y a l'amour du sport. Ces gens aiment être tout près de l'environnement des chevaux. Les gens qui ne peuvent pas venir à l'hippodrome s'informent, soit par les journaux, soit par la radio ou autrement pour avoir des informations. On peut être porté à croire qu'ils sont complètement désintéressés mais je ne le crois pas. Nos études ne l'indiquent pas en tous les cas. Les gens viennent et aiment les chevaux.

[Traduction]

not always easy for us to draw in people from neighbouring cities to watch the races in person because the tracks is often 30, 35 or 50 miles away from their place of residence.

Therefore, a good way for us to reach more people is to go where the people are.

Last year, Blue Bonnetts Raceway was on the verge of shutting down. On June 28, we concluded an agreement with the Quebec government. Had it not been for this agreement, approximately 10,000 jobs in the province of Quebec would have been jeopardized. The racetrack had not turned a profit since 1982.

Senator Corbin: What agreement are you referring to?

Mr. Marier: We reached an agreement with the Quebec government to try and cut taxes, improve certain other conditions and promote development. The industry employs 10,000 people in the province. We believe that if we fail to penetrate our markets more effectively, we will not experience the anticipated growth. There is always this danger.

Teletheatre betting is the best way for us to reach more people and to compete with the lotteries.

In the city where I lived for seven years, millions of dollars were spent on lottery advertising and on other promotional considerations. Our industry cannot afford to compete on this scale.

Senator Corbin: Your comments lead me to believe that those people who go to the racetrack or who will eventually go to the teletheatres do not necessarily like horses or appreciate horseflesh and well-trained horses. Those who do go are basically gamblers. It has nothing to do with the love of horses as such. You mentioned the serious competition between horse racing, lotteries, bingos and so forth.

Mr. Marier: Our market studies indicate that our customers like horses. They own books about horses and rent films about them. They collect trophies and take pictures of them. It's surprising to see how much our clients like to get close to horses. We do everything to make it possible for the public to get close to the animals. If we do so, it is at their request. I realize that people place wagers. But people also like to see the horses, get close to them and even touch them. It's important to them. There's more than just wagering involved. There's the love of the sport. These people like to get as close as they can to the world of horses. Those who can't come to the racetrack turn to the newspapers, radio or some other source for information. It's possible that they are not interested in horses as such, but I don't think that is the case. Our studies tell us otherwise. The people come out to the racetrack because they love horses.

[Text]

Le sénateur Corbin: Je ne comprends pas qu'un gageur sur les courses de chevaux s'il aime tellement les chevaux, qu'il se satisfère d'un écran électronique dans une salle de paris.

J'aime bien les chiens et les chats. J'ai des livres sur les chiens et les chats mais je n'ai pas de chien ni de chat à la maison. Je n'en aurais surtout pas en ville. Si je demeurais à la campagne, ce serait peut-être une autre histoire. J'aime bien voir les chiens et les chats des autres à condition qu'ils ne viennent pas faire leur «trésor» sur ma pelouse. J'aime bien les courses à chevaux aussi mais je ne suis pas un gageur.

M. Marier: Le spectacle est à voir. Si on prend comme exemple le Kentucky Derby, présenté à tous les ans, on peut regarder un superbe spectacle télédiffusé sur l'écran. C'est toujours très intéressant. Je pense qu'il y a une multitude de personnes qui regardent justement par l'intermédiaire de l'écran les chevaux en compétition. Je suis d'accord avec vous que l'idéal c'est d'être tout près des chevaux et d'avoir l'occasion de les flatter. Lorsque l'on n'a pas cette occasion il nous reste l'écran de télévision, comme vous le dites si bien.

Le sénateur Corbin: Ron Turcotte est de mon patelin. C'est un gagnant de la Triple Crown. C'est peut-être à cause de lui que j'ai été amené à aimer davantage les courses de chevaux mais je ne parie pas.

J'essaie d'aller au fond de votre argument. Vous me dites que vous subissez une concurrence que vous ne qualifiez pas de déloyale mais une concurrence excessivement forte du secteur des loteries, entre autres. Vous nous dites qu'avec les salles de paris, vous allez pouvoir capter une partie de cet auditoire, une partie de ces paris pour les ramener à visionner vos courses de chevaux et ainsi contribuer généreusement de leur porte-feuille à votre succès financier. Cela n'a absolument rien à faire avec l'amour des chevaux. Cela devient tout simplement à ce moment-là une activité de rentabilité, à moins que vous ne fassiez affaires à la même clientèle qui fréquente ces endroits.

Est-ce que je me trompe? Est-ce que j'interprète mal votre argumentation en faveur de cette législation?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, the senator raises some interesting points. We are in the entertainment business, and, by our studies of this existing initiative, we have seen that people will come out for an afternoon or evening of entertainment, which they enjoy. They have some food and drink, and may or may not choose to wager a few dollars on the races. That aspect is an integral part of our business.

At the racetrack or, as in the case here, the teletheatre, you are seeing the tip of the iceberg of a very large and important economic business across this country. It is the mechanism that supports thousands and thousands of jobs all across this country. It keeps marginal farmland in production. It allows the buying of goods and services. It helps the social fabric in the rural community, because that is where the bedrock of our industry starts and funnels itself to the racetrack.

If you envision a racetrack as the bottom of an inverted pyramid and put breeders and horsemen in the other corners, the movement flows both ways. We need that economic activity to support those very needed jobs. As you have heard earlier, many of them are industry specific. Those people depend

[Traduction]

Senator Corbin: I fail to see how a person who bets on horse races, if he truly loves horses, will be satisfied with viewing the race on a screen in a teletheatre.

I like dogs and cats. I have books about dogs and cats but I own neither as pets. Certainly not in the city. If I lived in the country, perhaps it would be a different story. I am fond of other people's cats and dogs, provided they don't do their "business" on my lawn. I also enjoy horse racing, but I am not a betting man.

Mr. Marier: A horse race is really something worth seeing. Take, for example, the Kentucky Derby which is run every year. It's a marvellous, exciting race to watch on television. I think many people tune in just to watch the horses run. I agree that ideally people should be close to the horses and have an opportunity to pet them. However, when this is not possible, watching the race on television is, as they say, the next best thing.

Senator Corbin: Ron Turcotte comes from my neck of the woods. We rode a Triple Crown winner. Perhaps he is responsible for my coming to love horse racing. However, I do not wager on the race.

I am trying to get to the crux of your argument. You say that you are experiencing serious competition, albeit not unfair, from the lottery industry, among others. You say that with teletheatres, you will be able to capture a share of this audience and a share of the bets and draw people in to view the horse races and thus contribute generously to your financial success. This has absolutely nothing to do with the love of horses. It's simply a question of making a profit, unless you're doing business with the same people who frequent these places.

Am I wrong? Have I interpreted your comments in support of this legislation incorrectly?

M. Seiling: Monsieur le président, le sénateur a soulevé certains points intéressants. Nous exerçons notre activité dans le commerce des loisirs et nos études nous ont permis de constater que nos clients passent viennent passer un après-midi ou une soirée pour se divertir et qu'ils en sortent satisfaits. Ils consomment de la nourriture ou des boissons et parfois, ils misent quelques dollars sur des chevaux de course, sans y être obligés. Cela fait partie intégrante de notre commerce.

Ce qui se déroule à l'hippodrome, ou dans le cas qui nous occupe ici, à la salle de paris, n'est qu'une faible partie d'une activité économique très considérable et très importante. Ce mécanisme soutient des milliers et des milliers d'emplois dans tout le pays. Il assure la rentabilité des fermes marginales. Il entraîne l'achat de biens et services. Il contribue à la construction du tissu social de la collectivité rurale, là où prend naissance l'assise même de notre commerce.

Si vous imaginez la piste de courses comme la base d'une pyramide inversée et les éleveurs et les hommes de chevaux à l'autre extrémité, vous constaterez que le mouvement se produit dans les deux sens. Il nous faut cette activité économique pour créer les emplois dont nous avons tant besoin. Comme on

[Text]

on racing for their entire livelihood; it is their life. They are very good at what they do; they are professionals. We have become world-renowned for the quality of not only the horses but horse people we produce in this country. In fact, we have become a great exporter of both. The whole exercise supports that type of thing.

The other competitors have the ability to adapt to the changing lifestyles and demands that are necessary for these people to support themselves and live within the economics of this industry. In our industry we have so many jobs that it makes it difficult when it comes to competition, because robotics and modern technology cannot help us. You cannot invent a machine to feed a horse, drive a horse, bale hay, or do all of those things. We will always need live bodies to do that. It becomes a problem for us to deal with that and then have to turn around and compete with all of these other forms of competition. This gets back to Senator Frith's question about the churn factor.

It is important to understand our business. We are in the pari-mutuel business. Approximately 75 per cent to 80 per cent of every dollar wagered at a racetrack goes back to the public, versus the 50 per cent and less of most of our competitors. We know—and it has been proven many times over—that we cannot increase our commission rates because it impacts negatively on the total amount. If you will bear with me, I will give you an example.

If \$100,000 were wagered at Connaught Park tonight—and I use that arbitrary figure because it happens to work out well—and members of the constabulary gathered up all the bettors, turned them upside down, shook them and emptied their pockets, collectively they would not have had \$100,000 in their pockets. They would have had approximately \$33,000. It has been proven many times over that, because of that churn factor, the winnings are rewagered approximately three and one half times per racing card. It is a slow process. People are not playing against the house, they are playing against each other. The basis of our sport, our industry, is much different from that of our competition and it has limited our ability to adapt; hence the need for this legislation.

Senator Corbin: Much of what you have said I need no convincing on, let me assure you. However, the thrust of my questioning was in another direction.

Perhaps we could ask Mr. Marier to resume his seat. Monsieur Marier, je n'ai pas d'autres questions à vous poser en ce moment.

I do not want to take all the time; I will leave that area for now and ask just one more question.

On the same page of your statement you list your so-called major competitors as lotteries, casinos, bingos and illegal sports betting. Can you tell me something about that? That is

[Traduction]

vous l'a signalé plus tôt, nombre des ces emplois sont particuliers à notre industrie. Il y a des travailleurs qui comptent sur les courses pour assurer leur survie: c'est leur source de subsistance. Ils sont très compétents dans leur métier; ce sont des professionnels. Notre pays a acquis une réputation mondiale non seulement pour l'excellence de ses chevaux, mais aussi pour celle des professionnels du cheval. Nous en sommes même devenus des exportateurs nets. Tout cela contribue à notre activité.

Nos autres concurrents sont en mesure de s'adapter aux nouveaux modes de vie et aux demandes qui évoluent constamment, ce qui est essentiel s'ils désirent survivre et relever les défis économiques de cette industrie. Celle-ci offre des emplois si diversifiés qu'elle rend la concurrence encore plus difficile, parce que la robotique et les technologies modernes ne nous sont d'aucune utilité. Peut-on inventer une machine qui nourrit les animaux, conduit un cheval ou met le foin en balles? Nous aurons toujours besoin de bras pour faire ces travaux. Cette situation constitue maintenant un problème pour nous, car nous devons faire face aussi à tous ces autres types de concurrence. Ce qui me ramène à la question du sénateur Frith au sujet du facteur de remise au jeu.

Il faut comprendre ce qu'est le pari mutuel. Environ 75 à 80 p. 100 de l'argent parié dans un hippodrome retourne au public alors que la plupart de nos concurrents ne peuvent prétendre à plus de 50 p. 100. Nous savons—et cela a été prouvé à maintes reprises—qu'il est impossible d'augmenter nos taux de commission parce qu'une telle mesure aurait des effets négatifs sur le montant total. Je vous donne un exemple qui vous permettra de mieux comprendre.

Si une somme totale de 100 000 \$ fait l'objet de paris au Parc Connaught ce soir—, je prends ce chiffre arbitraire parce qu'il est facile à utiliser—, et si un groupe d'agents de police rassembleraient tous les parieurs, les retourneraient à l'envers, les secouaient et vidaient leurs poches, ils ne retrouveraient jamais ces 100 000 \$, mais environ 33 000 \$. Il a été prouvé de nombreuses fois que, en raison de ce facteur de remise au jeu, les gains sont réinvestis environ 3,5 fois durant un programme de courses. C'est un processus assez lent. Les parieurs ne jouent pas contre la maison, mais l'un contre l'autre. Notre sport, notre industrie repose sur un principe totalement différent de celui adopté par nos concurrents, ce qui entrave quelque peu notre adaptation. Nous sentons donc que cette loi est nécessaire.

Le sénateur Corbin: Laissez-moi vous dire que vous prêchez un converti. Toutefois, mes questions avaient un autre but.

Nous pourrions peut-être demander à M. Marier de reprendre son siège. Mr. Marier, I have no further questions for you at this time.

Comme je ne veux pas prendre trop de temps, je laisse tomber cette question pour l'instant et j'en poserai seulement une autre.

À la même page de votre déclaration, vous précisez que ce que nous appelez vos principaux concurrents sont les loteries, les casinos, les bingos et les paris illégaux sur les sports. Pouvez-vous être plus précis à ce sujet? Vous savez peut-être que

[Text]

an issue I raised at the previous meeting of the committee, as you may be aware.

Mr. Seiling: We all accept that people are gambling on activities other than racing in this country—for example, other planned lotteries, bingos or casinos—although it is illegal. You only have to listen to any newscaster today or read the papers to get a line on the ball games or hockey and football games. Every day the morning radio shows invariably give the line on the day's games. That tells you right there that there is an interest in illegal gaming. If you observe what happens when the police happen to catch the bookmakers, the activity, by and large, is almost all weighted towards gambling on sports not on horse racing. The situation has changed considerably over the years. It is a matter of our changing lifestyle. It's not just a question of illegal sports booking.

Senator Corbin: The previous witness from Sudbury raised the question of the local economy as one of the factors contributing to the lack of success of the racetrack. In Mr. Mazankowski's press release, I would like to look at the official figures. We have a decrease in the revenues for 1988 over 1987 of minus 2 per cent for the province of Manitoba and minus 16.2 per cent for the province of Saskatchewan. That is a net negative figure.

Wouldn't the local provincial economy in this case have had something to do with that, as opposed to lotteries, bingos and casinos? In other words, wouldn't the depressed state of agriculture in particular in the prairie provinces be a factor? If the local economy was a factor in Sudbury, would it not be an even greater factor for prairie racetracks?

Mr. Seiling: I would like to ask Mr. Bob Wright from Assiniboia Downs in Winnipeg to answer that. Since you mention Manitoba as one of the provinces, he is best qualified to speak directly to that question as it relates to Manitoba.

Mr. Bob Wright, President, Assiniboia Downs, Winnipeg, Manitoba: There is no doubt that economic factors have a direct impact on a lot of things that racetracks do. I am sure you are all well aware of the terrible drought that we had last year in Saskatchewan and Manitoba. I also do a bit of farming, so I know what that can do to you. To talk about the importance of the economic factor you have to look beyond the trends of last year's drought or, as Mr. MacIsaac was saying, a downturn in the mining activity, or whatever the local factor is. You also have to look at the 10- or 15-year trend of racing.

Basically, the way we look at it—"we" being the industry in Manitoba—this gives us the tools to be able to take our product, which is horse racing and entertainment, beyond the boundaries of that racetrack out to the market area in Manitoba.

Our province has a little in excess of a million people. Half of those people live in Winnipeg. We are a track that races year round. In the summer months we have six months of thoroughbred racing and in the winter six months of harness rac-

[Traduction]

j'ai soulevé cette question lors de la séance précédente du Comité.

M. Seiling: Nous savons tous que les Canadiens parient ailleurs qu'aux courses,—par exemple sur les loteries, aux bingos ou dans les casinos,—bien que ce soit illégal. Il suffit d'écouter les actualités ou de lire le journal pour obtenir un tuyau sur un match de baseball, de hockey ou de football. Tous les jours, dans le cadre des émissions radiophoniques du matin, on peut obtenir un tuyau pour un match qui a lieu le jour même. Cela démontre hors de tout doute que les jeux de hasard illégaux intéressent bien des gens. Ainsi, lorsqu'un service de police arrête des preneurs aux livres, il s'intéresse surtout aux paris qui concernent les sports et non les courses de chevaux. La situation a beaucoup changé au cours des années? Car notre mode de vie a changé. Ce n'est pas simplement une question d'illégalité.

Le sénateur Corbin: Le témoin précédent, qui venait de Sudbury, a signalé que l'économie locale avait contribué avec d'autres éléments, au manque de succès de l'hippodrome. J'aimerais revenir aux statistiques officielles qui figurent dans le communiqué de M. Mazankowski. En 1988, les revenus ont diminué, par rapport à 1987, de 2 p. 100 au Manitoba et de 16,2 p. 100 en Saskatchewan. Il s'agit d'un chiffre net négatif.

L'économie locale a-t-elle joué un rôle dans ce déclin, alors que tel n'est pas le cas pour les loteries, bingos et les casinos? Autrement dit, la situation déplorable de l'agriculture dans les Prairies a-t-elle contribué à cette baisse de revenus? Si l'économie locale a influé sur la situation à Sudbury, n'a-t-elle pas joué un rôle encore plus important pour les hippodromes des Prairies?

M. Seiling: Je demanderais à M. Bob Wright, de Assiniboia Downs, à Winnipeg, de répondre à cette question. Puisque vous avez mentionné le Manitoba comme l'une des provinces touchées, il est plus en mesure de répondre que moi.

M. Bob Wright, président, Assiniboia Downs, Winnipeg (Manitoba): Il ne fait aucun doute que les facteurs économiques influent directement sur un grand nombre des activités exercées dans les hippodromes. Je suis sûr que vous êtes tous au courant de la terrible sécheresse qui a frappé la Saskatchewan et le Manitoba l'an dernier. Je fais moi-même un peu d'agriculture et je sais ce qu'une telle sécheresse nous coûte. Pour discuter de l'importance des facteurs économiques, il ne faut pas se limiter à ce qui s'est produit dans les hippodromes l'an dernier à la suite de la sécheresse, du déclin des activités minières dont parlait M. MacIsaac ou d'un quelconque facteur local. Il faut examiner les tendances qui se sont dessinées au cours des dix ou quinze dernières années.

En fait, l'attitude que nous adoptons—«nous» étant l'industrie au Manitoba—nous permet d'offrir notre produit, soit les courses de chevaux et le divertissement qu'elles offrent, au-delà des limites de l'hippodrome.

Un peu plus d'un million de Canadiens habitent le Manitoba dont près de la moitié vivent à Winnipeg. Notre hippodrome est ouvert toute l'année. Nous offrons des courses de pur-sang pendant six mois en été et des courses sous harnais pendant six

[Text]

ing. We average about 4,000 people at the track each day over the 120 days in the summer of thoroughbred racing, and about 1,500 people come to harness racing in the winter.

Without debating the pros and cons of the different kinds of sports, it is our belief that a lot of the problems we have with harness racing in the winter time are caused by our famous Manitoba winters. We have a large rural base of people who really enjoy horse racing. We have done studies on this. They come from Portage La Prairie, Dauphine and Brandon, even when it is 30 degrees below zero and the roads are snow covered and icy. However, in the winter time, they are not as keen to drive in from Dauphine on a weekend as they are in the summer time. With the teletheatres in six of seven centres throughout rural Manitoba, we believe that the primary effect will be felt during our winter season and the secondary effect during our summer season. Even with this legislation, if certain things happen in the economy, we may or may not be hurt. But we need the initiatives to be able to survive and let this major industry grow.

Two years ago, because of legislation that had been passed, we took the initiative to set up what was called inner-track wagering whereby the patrons at one track could bet on the races at another track. The way our harness industry works in Manitoba and Saskatchewan is that harness horses race in Saskatchewan in the summertime and then come back to Winnipeg to race in the wintertime. Because of the passage of this legislation two years ago, patrons at the tracks in Regina and Saskatoon can now wager on harness racing in the wintertime in Winnipeg. In other words, they go to a racetrack in Regina or Saskatoon in the wintertime and they wager on our races. In the last two years, over \$10 million has been wagered on those races at the tracks in Regina and Saskatoon because of that new legislation. Also, over \$1 million was paid in taxes to the Province of Saskatchewan and approximately \$1.8 million was distributed amongst the horsemen's groups in Saskatchewan and Manitoba, the racetracks in Saskatoon, Regina and also those racetracks in Manitoba. Without that new arrangement, we would today be in fairly serious shape.

We are now looking to the next initiative that we can utilize as a marketing tool to take horse racing out beyond the boundaries of our racetrack. Granted, under this bill, the racing will be on television. Personally, I do not often have the opportunity to go to the Queen's Plate or the North American Cup harness race in Toronto, but I would never miss it on television. Since I was seven or eight years old, on the first Saturday in May I have watched the Kentucky Derby on television and I tell you I can feel like I am almost there. With television, I think we can sell our wonderful sport—and it is a wonderful sport. It is perhaps a little difficult to entice people who do not know anything about horse racing to the racetrack. However, it seems to me that when they do come, they are amazed. It is a family sport. We have playgrounds at our racetracks; we have a great many activities besides horse racing, although we

[Traduction]

mois en hiver. Chaque jour, 4 000 spectateurs assistent en moyenne aux courses qui ont lieu durant les 120 programmes prévus en été et cette moyenne atteint près de 1 500 personnes en hiver.

Sans entrer dans un débat sur les avantages et les inconvénients de chaque type de course, nous croyons qu'un grand nombre des problèmes auxquels nous devons faire face en hiver avec les courses sous harnais sont attribuables à nos célèbres hivers manitobains. Un grand nombre d'agriculteurs aiment beaucoup les courses de chevaux. Nous avons d'ailleurs effectué des études à ce sujet. Ces agriculteurs viennent de Portage La Prairie, de Dauphine et de Brandon, même par 30 degrés sous zéro et que les chemins sont enneigés et glissants, mais ils ne sont pas aussi disposés en hiver qu'en été à faire le trajet de Dauphine. Si six ou sept salles de paris ouvrent leurs portes dans les régions rurales du Manitoba, les répercussions se feront tout d'abord sentir l'hiver et puis elles finiront par affecter nos activités estivales. Si l'économie subit certains changements, nous pourrions en souffrir, que cette loi soit adoptée ou non. Nous désirons toutefois avoir la possibilité de survivre et de laisser cette importante industrie prendre de l'ampleur.

Il y a deux ans, l'adoption d'une loi nous a permis d'organiser des paris inter-pistes; les spectateurs se trouvant dans un hippodrome peuvent maintenant parier sur des courses qui ont lieu dans un autre hippodrome. Au Manitoba et en Saskatchewan, l'industrie des courses sous harnais fonctionne de la façon suivante: les chevaux courent en Saskatchewan durant l'été, puis viennent à Winnipeg pour courir en hiver. Cette loi permet donc aux spectateurs des hippodromes de Regina et de Saskatoon de parier sur des courses sous harnais qui ont lieu en hiver à Winnipeg. Autrement dit, ils n'ont qu'à se présenter à un hippodrome à Regina ou à Saskatoon en hiver pour parier sur des courses qui ont lieu chez nous. Au cours des deux dernières années, plus de 10 millions de dollars ont ainsi été pariés aux hippodromes de Regina et de Saskatoon. En outre, plus d'un million de dollars ont été versés en taxes au gouvernement de la Saskatchewan et environ 1,8 millions de dollars ont été répartis entre les différentes associations de professionnels du cheval de la Saskatchewan et du Manitoba et entre les hippodromes de Saskatoon, de Regina et du Manitoba. Sans cette nouvelle mesure législative, nous nous retrouverions aujourd'hui en très mauvaise posture.

Nous envisageons maintenant l'autre outil de commercialisation qui nous permettrait de promouvoir les courses au-delà de notre hippodrome. Ce projet de loi permet la télédiffusion des courses. Pour ma part, je n'ai pas souvent la possibilité d'assister à Toronto aux courses sous harnais Queen's Plate Stakes ou North American Cup, mais je ne les manquerais pour rien au monde à la télévision. Depuis l'âge de sept ou huit ans, le premier samedi de mai, je suis le Derby de Kentucky à la télévision et c'est comme si j'y étais. Je crois que la télévision nous aidera à vendre notre merveilleux sport, car il est vraiment formidable. Il est peut-être un peu difficile d'attirer dans les hippodromes les gens qui ne connaissent rien aux courses de chevaux, mais lorsqu'ils décident de venir, ils tombent sous le charme. C'est un sport familial. Nos hippodromes ont en effet des terrains de jeux et organisent de nombreuses activités en plus des courses de chevaux, bien que nous ne ven-

[Text]

do not sell lottery tickets and we do not have casinos. We do, however, consider that our sport is much more than gambling.

Mr. Seiling: Mr. Chairman, there is one figure that I think Senator Corbin might be interested in. There is a recent study which is not yet complete of which he may or may not be aware. However, the State of Kentucky just recently introduced a lottery. As yet, they are not an on-line lottery. All they have at the moment is the "scratch-and-win" type of games. The University of Kentucky has conducted a detailed, in-depth study on the effects of the lottery on the horse racing in that state, and their conclusion is that, for every dollar that has gone to the lottery, it has taken away approximately 3 cents from the horse racing industry in that state. They go on further to say that the real impact of the lottery is that, in the long term, it inhibits our industry and the ability of our sport to create fans. The lottery takes them away because of the convenience, the availability of tickets and because of the advertising that is undertaken by the lotteries.

Le sénateur Beaudoin: Au sujet du premier paragraphe de la page 7 du témoignage de notre témoin.

Each province will also be involved, first as to whether to 'opt into' the legislation, in the setting of home market areas and the licensing process as it relates to location and hours of operation.

My first question is: Do you expect that each province will "opt in", or is it just a fair assumption?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, I really cannot speculate on the intentions of each provincial government. All I can relate to the committee is that we have been told that all ten provinces have indicated to the federal government that they are supportive of this legislation.

Senator Beaudoin: Very well. My second question is with respect to the contracts that are signed. Do they vary from one province to another, or are they standardized? I understand that these contracts are governed to a great extent by provincial law because they are contracts.

Mr. Seiling: Mr. Chairman, there are various types of race-tracks in the different provinces and if the representatives of any of them dispute what I am about to say, I am sure one of them will stand up and say so. However, by and large, to the best of my knowledge, while the wording of the contracts may be slightly different, the intended content is virtually the same. There may be specific geographic differences in terms of something special but the overall philosophy within those contracts is basically the same.

Senator Beaudoin: I understand that the regulations are drafted having regard to the needs of the horsemen in each individual province?

Mr. Peters: Mr. Chairman, I believe that those matters are determined by negotiation between the racetrack managements and the horsemen's associations. This is not something that is regulated by the provincial governments.

[Traduction]

dions pas de billets de loterie et que nous n'abritons aucun casino. Nous considérons toutefois que notre sport est beaucoup plus qu'un jeu de hasard.

M. Seiling: Monsieur le président, j'ai ici des chiffres qui devraient tout particulièrement intéresser le sénateur Corbin. Je les ai tirés d'une étude qui n'est pas encore terminée et dont il n'a peut-être pas entendu parler. L'État du Kentucky vient de créer une nouvelle loterie. Pour l'instant, il ne s'agit pas d'une loterie informatisée. Cet État n'offre actuellement que des loteries de type «cartes à gratter». L'université du Kentucky a effectué une étude approfondie sur les répercussions de la nouvelle loterie sur l'industrie des courses de chevaux de cet État. Les auteurs de cette étude ont conclu que chaque dollar dépensé à la loterie faisait perdre environ 0,03 \$ à l'industrie. Ils vont même jusqu'à dire que les loteries, à long terme, nuiront à notre industrie et réduiront notre capacité d'attirer de nouveaux amateurs. Les loteries captent plus facilement l'attention du public en raison de leur commodité, de la disponibilité des billets et du battage publicitaire fait à leur sujet.

Senator Beaudoin: Regarding the first paragraph on page 7 of our witness' presentation . . .

«Chaque province aura aussi un rôle actif à jouer; il leur faudra d'abord décider si elles font leur la mesure législative, puis délimiter les zones d'exploitation exclusives et réglementer l'emplacement et les heures d'ouverture des établissements.»

Ma première question est la suivante: Croyez-vous que toutes les provinces décideront de s'affilier ou est-ce une simple conjecture?

M. Seiling: Monsieur le président, je ne peux vraiment pas présumer des intentions de chaque gouvernement provincial. Tout ce que je peux dire aux membres du Comité, c'est qu'on nous a dit que les dix provinces avaient indiqué au gouvernement fédéral qu'elles appuyaient cette mesure législative.

Le sénateur Beaudoin: D'accord. Ma deuxième question porte sur les contrats qui sont signés. Varient-ils d'une province à l'autre ou sont-ils normalisés? Si je ne me trompe, ils sont en grande partie régis par des lois provinciales parce qu'il s'agit justement de contrats.

M. Seiling: Monsieur le président, il existe différents types d'hippodromes qui varient selon la province; si les représentants de l'un d'entre eux ne sont pas d'accord avec ce que je vais dire, j'espère qu'ils n'hésiteront pas à le faire savoir. Toutefois, sauf erreur de ma part, la teneur de ces contrats est presque identique bien que la formulation puisse différer quelque peu. Il peut y avoir certaines différences attribuables à la situation géographique de chaque hippodrome, mais ces contrats reposent sur un même principe de base.

Le sénateur Beaudoin: J'ai cru comprendre que les règlements sont rédigés en tenant compte des besoins des professionnels du cheval dans chaque province. Est-ce exact?

M. Peters: Monsieur le président, je pense que ces questions relèvent des négociations qui ont lieu entre les dirigeants des hippodromes et les associations de professionnels du cheval. Elles ne sont pas réglementées par les gouvernements provinciaux.

[Text]

The Chairman: If you have no further questions, Senator Beaudoin, we will move on to Senator Atkins.

Senator Atkins: Mr. Chairman, I gather we are having some representation from some church groups?

The Chairman: Yes, senator, tomorrow at 11 a.m., there will be such presentations.

Senator Atkins: I would like to ask what response our witnesses today might give to the concerns that, as you are aware, these groups will be bringing to this committee?

Mr. Seiling: Mr. Chairman, I would like to deal with part of this question and then perhaps I will ask Mr. Wright to address it further.

I think I covered part of this question earlier, senator, in response to an earlier question. In my opinion, you need to look at the social benefits that our industry brings to Canada. As I said earlier, we represent many thousands of jobs. Our industry operates coast-to-coast, from operations in large cities down to operations in rural communities in areas where jobs are perhaps not so plentiful. As I have said, our industry employs many people who are very professional in what they do in their specific jobs. We also provide revenue to all sectors of the economy in terms of the goods and services that we purchase and also to provincial governments. In turn, those provincial governments put that money into their consolidated revenue funds, which allows them to do whatever they wish. In all likelihood that could be to provide further social welfare benefits to the residents of their communities all across their respective provinces.

Perhaps Mr. Wright might add further to that explanation, in terms of what happens out in Manitoba.

Mr. Wright: Mr. Chairman, we have done some minor studying of this issue in Winnipeg because of some provincial government concerns that existed with respect to some of the very same points that you have brought up. I believe that there is one church group appearing before this committee, although I am not at all aware of what their position will be.

However, our study has shown—as has a study done by Gamblers Anonymous—that wagering on horse racing is the least addictive of all types of gambling, with casino gambling being the most addictive. Also, the people who can least afford it are the people who are exposed to the ease of buying lottery tickets on every street corner and at every Seven Eleven store across the country.

Participation in horse racing requires a very conscious decision. You must make the decision to go to the races on a particular evening. When you get to the track, there are only eight or nine plays that you can make per night. It is not like some other forms of gambling where impulse is involved. For example, when you go to a grocery store to buy your bread and milk, there is a great variety of lottery tickets available right there at the front counter and the temptation is to buy five lottery tickets while you are paying for your bread and milk. Participation in racing takes a very conscious decision.

Our studies have also shown that the cost of each individual patron attending the racetrack is approximately \$32. That

[Traduction]

Le président: Sénateur Beaudoin, si vous n'avez pas d'autre question, nous allons passer au sénateur Atkins.

Le sénateur Atkins: Monsieur le président, est-ce vrai que certains groupes confessionnels ont l'intention de comparaître?

Le président: Oui, sénateur. Ils comparaitront demain, à 11 heures.

Le sénateur Atkins: J'aimerais savoir ce que nos témoins d'aujourd'hui répondraient à ces groupes qui exprimeront leurs inquiétudes devant le Comité.

M. Seiling: Monsieur le président, j'aimerais répondre à cette question. Je demanderai peut-être à M. Wright d'ajouter quelque chose.

Je crois d'ailleurs avoir répondu en partie à cette question plus tôt. Selon moi, il faut tenir compte des avantages sociaux qui découlent de notre industrie. Comme je l'ai déjà dit, nous représentons des milliers d'emplois, d'un océan à l'autre, que ce soit dans des villes importantes ou dans des régions rurales où les emplois ne sont peut-être pas très nombreux. Nous employons un grand nombre d'experts qui remplissent leurs tâches de façon très professionnelle. Nous permettons également à tous les secteurs de l'économie et aux gouvernements provinciaux de réaliser des bénéfices grâce aux biens et services que nous achetons. À leur tour, les gouvernements provinciaux déposent l'argent dans leurs coffres et peuvent en faire ce qu'ils veulent. Il est fort probable que cet argent serve à accorder des allocations sociales supplémentaires aux collectivités de chaque province.

M. Wright désire peut-être ajouter quelque chose relativement à la situation qui prévaut au Manitoba.

M. Wright: Monsieur le président, nous nous sommes quelque peu penchés sur cette question à Winnipeg, parce que le gouvernement provincial éprouvait les mêmes inquiétudes que celles que vous avez exprimées ici. Je crois qu'un seul groupe confessionnel a demandé à comparaître devant le Comité, bien que je ne connaisse pas du tout sa position.

Notre étude a toutefois démontré,—tout comme l'étude effectuée par les Gamblers anonymes—que les paris engagés sur les courses de chevaux sont ceux qui créent la dépendance la plus faible, les paris effectués dans les casinos créant l'accoutumance la plus forte. En outre, les personnes qui peuvent le moins se permettre de parier sont celles qui sont sollicitées à tous les coins de rue et dans tous les dépanneurs du pays pour acheter des billets de loterie.

Pour parier aux courses, le joueur doit en avoir sciemment décidé ainsi. Il faut en effet qu'il décide de se rendre dans un hippodrome un soir donné. Une fois sur place, il n'y a que huit ou neuf possibilités de parier par soir. Cela n'a rien à voir avec d'autres formes de paris où l'impulsivité joue un rôle important. Ainsi, lorsque vous allez acheter du pain et du lait chez l'épicier du coin, vous pouvez acheter une gamme complète de billets de loterie au comptoir même et vous êtes tenté d'en prendre cinq pendant que vous payez vos achats. Pour parier aux courses, vous le faites en toute connaissance de cause.

Nos études ont également indiqué qu'il en coûte environ 32 \$ à chaque spectateur pour assister aux courses. Ce mon-

[Text]

amount includes the cost of admission, parking, programs and wagers. Earlier, Mr. Seiling gave as an example that most tracks have a per capita take-out of around \$18. Therefore if the per capita wagering at a track is \$100, then on a cumulative averaging out, each individual is losing around \$18. If you add to that the cost of a hot dog, perhaps a beer and parking, et cetera, your cost is around \$30 to \$35 per person to most of the people who are attending racing, which is exactly in line with other sporting events such as football and hockey, et cetera. At least, that is what we have found.

Senator Atkins: Do these groups generally recognize racing as an entertainment industry or do they see it in the more specific sense?

Mr. Seiling: I cannot answer that question because I do not know the perspective you are coming from. In our formal presentation one of our four main tenets is minimum operating standards. We are aware of our social responsibilities. We do not advocate and we do not want a vast explosion, and we know that it will not happen. On top of that, we are highly regulated. Again, you have to look at the philosophy behind the concept. These endeavours are beneficial to our industry in that they bring in incremental business, and the same goes for teletheatres as well. We know that, because our market research has shown us who is attracted to and who is interested in racing. The industry is self-regulated as well. We are one of the most highly regulated industries in this country, if not the most highly regulated. We recognize the need for this regulation and we go to the nth degree to protect our integrity, and we promote it as an integral part of our operation.

Senator Atkins: Did you receive any direct representation from religious groups, or is it just through committees such as this one that their concerns are represented?

Mr. Seiling: To the best of my knowledge we have not had any direct contact with such groups in terms of expressing their concerns. We circulated as widely as we could a discussion paper before making our request of the federal government. It is my understanding that in conducting their consultation process, the federal government sent out a paper, which, I am sure, would have gone to interested groups such as the groups of which you are speaking. I am not 100 per cent certain of that, but I am pretty sure they covered those groups as well.

Senator Cools: You have referred to several studies done by your group. As did Mr. Lalonde yesterday, you have suggested in your testimony that betting on horse racing is really a "clean" sport. In all these studies that you have done, have you attempted at any time to take a measure of the potential for criminal activity?

Mr. Seiling: We recognize that we are selling our integrity. People have to be convinced of the integrity of our product. Therefore, we are as diligent as possible to ensure that the product we put forth to the public is honest. In fact, we feel that it is not enough to be honest, that we have to appear to be

[Traduction]

tant inclut les frais d'admission, de stationnement, l'achat des programmes et les paris. Un peu plus tôt, M. Seiling a déclaré que la plupart des hippodromes réalisent des profits d'environ 18 \$ par client. Donc, si chaque spectateur mise en moyenne 100 \$, il en perd en réalité 18 \$. Si l'on ajoute à cela le prix d'un hot dog, peut-être celui d'une bière et les frais de stationnement, chaque spectateur dépense en moyenne 30 à 35 \$ par soirée, ce qui correspond exactement à ce qu'il en coûte à quelqu'un qui assiste à une partie de football ou de hockey. Ce sont du moins les conclusions que nous avons tirées.

Le sénateur Atkins: En général, ces groupes considèrent-ils les courses de chevaux comme faisant partie de l'industrie du divertissement ou les perçoivent-ils dans un sens plus précis?

M. Seiling: Je ne peux répondre à cette question parce que je ne sais pas de quel point de vue vous vous placez. Dans notre présentation officielle, l'un des quatre grands principes énoncés porte sur les normes minimales d'exploitation. Nous sommes conscients de nos responsabilités sociales. Nous ne prônons pas et nous ne voulons pas une vaste expansion, et nous savons qu'une telle chose ne se produira pas. En outre, nous faisons l'objet d'une réglementation très stricte. Là encore, il faut tenir compte de la philosophie qui sous-tend le concept. Ces efforts profitent à notre industrie en ce sens qu'ils se traduisent par une augmentation de notre chiffre d'affaires, et il en est de même pour les salles de pari. Nous savons cela parce que nos études de marché nous ont indiqué qui est attiré et intéressé par les courses de chevaux. D'autre part, notre industrie s'autoréglemente. Elle s'est dotée de l'une des réglementations les plus poussées au pays, sinon la plus poussée. Nous sommes conscients de cette nécessité et nous faisons notre possible pour préserver notre intégrité; nous présentons aussi cette réglementation comme une partie intégrante de nos opérations.

Le sénateur Atkins: Des groupes religieux ont-ils fait des démarches directes auprès de vous, ou est-ce seulement par l'entremise de comités tels que celui-ci que leurs préoccupations vous sont transmises?

M. Seiling: Pour autant que je sache, de tels groupes ne nous ont pas fait part directement de leurs préoccupations. Nous avons assuré la plus grande diffusion possible d'un document de travail avant de présenter notre demande au gouvernement fédéral. Je crois savoir que, dans le cadre du processus de consultation, le gouvernement fédéral a distribué un document dont, j'en suis sûr, les groupes intéressés tels que ceux auxquels vous faites allusion ont pris connaissance. Je n'en suis pas certain à 100 p. 100, mais j'ai la nette impression que ces groupes ont aussi été rejoints.

Le sénateur Cools: Vous avez fait allusion à plusieurs études faites par votre groupe. Tout comme M. Lalonde hier, vous avez laissé entendre que le fait de parier sur l'issue d'une course de chevaux est vraiment une activité licite. Dans le cadre de toutes les études que vous avez effectuées, avez-vous essayé d'évaluer les risques d'activité criminelle?

M. Seiling: Nous sommes conscients du fait que tout repose sur notre intégrité. Les gens doivent être convaincus de l'intégrité de notre produit. Par conséquent, nous faisons notre possible pour faire en sorte que ce produit ne soit pas entaché. En fait, nous estimons qu'il n'est pas suffisant d'être honnête: il

[Text]

honest. As I said earlier, we are highly regulated, both by federal and provincial governments. Any horseman or racetrack wanting to get into the industry must apply for a licence. There is a finger printing process and further checks. In fact, Racetracks of Canada is so concerned about its security and integrity that a number of years ago we formed a sister organization called Racetrack Security Canada to help with that very concern you have suggested. We believe that we offer a very good product, and we continue to strive to improve on that product.

Senator Cools: I wasn't suggesting that you do not offer a good product. However, there is something in and of the nature of horse racing that draws criminal activity. I wonder if you could tell us a little bit more about what your racetrack security group does.

Mr. Seiling: To answer the first part of your question, through licensing and accompanying checks, there is a check and balance process, which we support wholeheartedly, to ensure that those elements to which you referred do not become involved. We take every option open to us to try to ensure that such people do not get into our business. With respect to as what Racetrack Security Canada does, it is an organization set up by the racetrack and horsemen's associations to promote the adoption of good processes and procedures to ensure that the rules are being followed and to act as a liaison between the various member tracks and regulatory authorities to ensure that things do not fall in the cracks.

Senator Cools: Approximately three years ago we passed Bill C-81, dealing with lotteries. At that time, the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs conducted an in-depth study of the bill. There was quite an array at one particular committee meeting of law enforcement people, including such persons as the head of the Criminal Intelligence Service from the Attorney General's Department, representatives from the Ontario Association of Police Chiefs and people from gambling and morality squads of different police departments. My recollection of their testimony generally is that they said that the extension of gambling would of necessity bring in organized crime and a lot of other unpleasant activities.

Senator Frith: I believe that was the casino bill.

Senator Cools: Yes. It is worrisome when you hear these things.

Mr. Seiling: I am not aware of any testimony referring those assumptions to horse racing. I cannot add any more to the testimony I have given, other than to remind you of the procedures and regulatory controls in place to ensure that such a thing does not happen. I do not think it would be fair for me to

[Traduction]

faut aussi avoir l'air d'être honnête. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes assujettis, tant par les gouvernements fédéral que provinciaux, à une réglementation très stricte. Tout homme de chevaux ou tout hippodrome qui veut faire partie de l'industrie doit présenter une demande de permis. Le processus d'admission comporte une vérification des empreintes digitales et d'autres contrôles. En fait, la Racetracks of Canada est tellement préoccupée par les questions de sécurité et d'intégrité qu'elle a formé, il y a un certain nombre d'années, une organisation sœur appelée Racetrack Security Canada pour aider à contrôler l'aspect auquel vous avez fait allusion. Nous pensons que nous offrons un très bon produit et nous continuons à nous efforcer de l'améliorer.

Le sénateur Cools: Je ne laissais pas entendre que vous n'offrez pas un bon produit. Toutefois, il y a quelque chose dans le caractère et la nature des courses de chevaux qui suscite l'activité criminelle. Peut-être pourriez-vous nous en dire un peu plus long sur les fonctions remplies par votre groupe responsable de la sécurité.

M. Seiling: Pour ce qui est de la première partie de votre question, la délivrance d'un permis et les vérifications connexes se traduisent par un processus de contrôle et d'évaluation, que nous appuyons sans réserve, pour faire en sorte que les éléments auxquels vous faites allusion ne puissent infiltrer notre industrie. Nous prenons toutes les mesures possibles pour éviter une telle situation. En ce qui a trait à la Racetrack Security Canada, il s'agit d'un organisme mis sur pied par la Racetrack and Horsemen's Association pour promouvoir l'adoption de procédés et de méthodes efficaces afin de faire en sorte que les règles soient suivies, et pour agir comme service de liaison entre les différents hippodromes membres ainsi que les organismes de réglementation, de façon que tout fonctionne bien et qu'aucun problème ne soit négligé.

Le sénateur Cools: Il y a environ trois ans, nous avons adopté le projet de loi C-81 qui visait les loteries. À cette époque, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avait procédé à une étude en profondeur du projet de loi. Lors d'une réunion du Comité, un éventail imposant de personnes chargées de l'exécution de la loi était présent, notamment le responsable de la Direction du service canadien de renseignements criminels au ministère du Solliciteur général, des représentants de l'Association ontarienne des chefs de police, ainsi que des représentants des brigades des mœurs et des jeux de différents corps policiers. Le souvenir que j'ai de leurs témoignages est que, dans l'ensemble, ils estimaient que le fait d'étendre les possibilités de parier attirerait inévitablement le crime organisé et entraînerait beaucoup d'autres activités déplaisantes.

Le sénateur Frith: Je pense qu'il s'agissait du projet de loi sur les casinos.

Le sénateur Cools: Oui. Il est préoccupant d'entendre dire de telles choses.

M. Seiling: Pour autant que je sache, ces témoignages ne faisaient pas allusion aux courses de chevaux. Je ne peux rien ajouter de plus, sinon vous rappeler les procédures et les contrôles qui sont en place pour éviter qu'une telle chose ne se produise. Je ne pense pas qu'il serait honnête de ma part de for-

[Text]

comment on other aspects such as those to which you referred. I am aware of the point Senator Frith raises but, to the best of my knowledge, I am not aware of any study or testimony that raises that allegation in regard to horse racing.

Senator Frith: You were talking about convincing your clientele about the integrity of your product. Have you carried out any studies to determine whether you have succeeded in convincing, for example, the bettors that jockeys are absolutely square and straight and that you supervise them so closely that the bettors can be satisfied that they get an honest best from the jockeys?

Mr. Peters: It may be peculiar to horse racing but some of our patrons like to believe that is going on and they like to believe that they have the edge in getting a tip from the barber that something is going on and that the race has been prearranged.

Senator Frith: And that the manner in which they read the form was correct but the jockey spoiled it; is that correct?

Mr. Peters: The jockey fouled them up. From my own observations and in talking to patrons, I think we have assured them of the integrity of the jockeys. We will never succeed in that endeavour 100 per cent, but I believe we have convinced them that we are making every effort to achieve 100 per cent honesty.

Senator Frith: It is part of the mythology they like to believe in, whether it is true or not. Isn't that right?

Mr. Peters: There are a few of them like that, yes.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, dans d'autres sortes de courses, il y a apparemment des gens qui utilisent des moyens artificiels pour courir plus vite. Est-ce que cette pratique est utilisée dans le domaine des courses de chevaux? Je dois vous dire que je ne connais rien dans le domaine des chevaux.

Mr. Peters: I believe you are referring to what is commonly known as a "battery" or, sometimes, a "short stick." I believe most of that went out with high-button shoes, but you do find the odd one who is desperate and tries to get an edge. This used to be quite prevalent, but today it is rare.

Senator Corbin: I had not anticipated Senator Atkins' question. I also have in mind the groups that will be appearing before us tomorrow and that is why I want to put this question to you: You talked about certain social benefits of your overall activities, and I do not deny that, but there are also social costs and I expect the groups that will be appearing before the committee to address that matter. Last week we had a witness before this committee who, in response to a question I raised on compulsive gambling, said:

The point I would like to make is that I certainly recognize that it is a social issue and, because the provinces take \$250 million to \$300 million in taxes every year from the horse-racing industry—and probably billions of dol-

[Traduction]

muler des commentaires sur des aspects tels que ceux auxquels vous avez fait allusion. Je comprends le point soulevé par le sénateur Frith, mais, pour autant que je sache, aucune étude ni aucun témoignage ne fait une telle allusion à l'égard des courses de chevaux.

Le sénateur Frith: Vous avez parlé tantôt de convaincre vos clients de l'intégrité de votre produit. Avez-vous effectué des études afin de déterminer si vous êtes parvenu, par exemple, à convaincre les parieurs que les jockeys sont absolument honnêtes et que vous les supervisez de façon tellement étroite que l'on peut être certain qu'ils ne faussent pas le résultat des courses?

M. Peters: Cette situation est peut-être particulière aux courses de chevaux, mais certains de nos clients aiment à croire que les courses sont truquées, mais ils aiment aussi à croire qu'ils sont possesseurs d'une information privilégiée grâce à un bon tuyau de leur coiffeur.

Le sénateur Frith: Et que ce qu'ils lisent sur le programme est correct, mais que le jockey a faussé les données. Est-ce exact?

M. Peters: Le jockey les a floués. Si je me fie à mes propres observations et à des discussions avec les clients, je pense qu'ils sont convaincus de l'honnêteté des jockeys. Nous n'aurons jamais un résultat parfait de 100 p. 100, mais je pense que nous avons convaincu nos clients que nous faisons tout en notre possible pour être honnêtes à 100 p. 100.

Le sénateur Frith: Tout cela fait partie d'un mythe que ces personnes aiment croire, qu'il corresponde ou non à la réalité, n'est-ce pas?

M. Peters: Il y a effectivement des personnes qui sont comme cela.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, in other kinds of races, people apparently resort to artificial means to run faster. Is this a common occurrence in the horse racing world? I admit that I know nothing about horses.

M. Peters: Vous parlez sans doute de ce qu'on appelle «battery» ou, parfois, «short stick». Je crois que cela n'existe plus depuis belle lurette, mais il arrive à l'occasion que quelqu'un tente désespérément de prendre de l'avance. Auparavant, c'était assez fréquent, mais c'est rare aujourd'hui.

Le sénateur Corbin: Je ne m'attendais pas à la question du sénateur Atkins. Je songe aux groupes qui comparaitront demain, c'est pourquoi je voulais vous poser cette question: vous avez parlé de l'intérêt social de vos activités, que je ne nie pas, mais celles-ci comportent aussi un coût social et je suppose que les témoins qui comparaitront devant le Comité en parleront. La semaine dernière, un témoin a dit, en réponse à une question que j'ai posée au sujet des joueurs invétérés:

Je reconnais que c'est une question d'ordre social et, comme les provinces perçoivent de 250 à 300 millions de dollars en taxe, chaque année, des courses de chevaux—et sans doute des milliards sur les recettes des loteries—je

[Text]

lars out of the lottery revenues—I think the social issues associated with compulsiveness as a disease should be addressed by provincial governments.

Have you personally or collectively experienced this disease on your precincts, and can you tell us about it? Would you sum up by telling us if you agree with last week's witness that there is, in fact, a disease and the provincial governments should look after that?

Mr. Seiling: I think Mr. Kenney has dealt with the problem you raised.

Mr. Jack Kenney, First Vice President, Racetracks of Canada Inc.: It would be naive to suggest that there are not some people who become compulsive about wagering on horse racing as, indeed, is the case with any other form of wagering, whether it be lotteries or otherwise or, for that matter, any other form of behaviour. There are many things that can become addictive.

I would think, in terms of wagering, horse racing is the least hazardous of all of the activities in the wagering field. When you go to horse racing it is not like going to a casino. You sit there for a long leisurely afternoon and it is usually in a social context. You may have nine or ten opportunities during the next three or four hours to place a wager.

I think it is also important to remember that, unlike some forms of gambling such as casinos and even lotteries, there is an exercise of judgment involved on the part of the person who is betting on a horse race. People who have not been to the races, or who do not go frequently, sometimes look at that with some skepticism, but it is true. Our serious fans, the people who come racing all the time, do not just go in and cast money around like people throwing dice out on to a dice table, which is a pretty fast action. They are exercising a judgment. They study the racing form and past performances. Believe me, most of them will tell you that there is a distinction between gambling and pari-mutuel betting or wagering, which is that, in our activity, you are weighing your judgment against that of other people.

To deny that there are some people who perhaps abuse the activity would be wrong, but when you understand that we have at least four million people a year who attend our jockey club and there may be perhaps ten million people a year in Canada who attend racing, believe me, it is a very small percentage of people who go racing that get themselves into some trouble. As I think you will understand, if people do have an addictive personality I am sure they will find some other way of getting into trouble.

I believe there is a social responsibility involved. As to the provinces, I think the provinces have a responsibility, but perhaps the racing industry itself has to accept some responsibility. That is something which, in fact, Mr. Seiling told me we are going to be discussing as an industry group in the very near future.

Mr. Seiling: We have had open discussions recently with the Gamblers Anonymous people and have agreed to meet with them again. I do not believe that on an *ad hoc* basis we can deal with it but I think, on an industry-wide basis and on a

[Traduction]

pense que les problèmes sociaux qui découlent de ce phénomène, qui est une maladie, devraient intéresser les gouvernements provinciaux.

Avez-vous, à titre personnel ou collectivement, constaté que cette maladie sévit chez vous, et pouvez-vous nous en parler? Pourriez-vous résumer en nous disant si vous partagez l'avis de ce témoin de la semaine dernière qui considérait qu'il s'agissait d'une maladie dont les gouvernements provinciaux devraient s'occuper?

M. Seiling: Je pense que M. Kenney a parlé du problème que vous soulevez.

M. Jack Kenney, premier vice-président, Hippodromes du Canada Inc.: Il serait naïf de nier que certaines personnes deviennent obsédées par les courses de chevaux; du reste cela se produit dans toute autre forme de paris, qu'il s'agisse de loteries ou d'autres domaines. Beaucoup de choses créent de l'accoutumance.

Je pense qu'en ce qui concerne les paris, les courses de chevaux sont l'activité qui présente le moins de dangers. Aller aux courses de chevaux, ce n'est pas comme aller au casino. On s'assoit là pendant tout un après-midi pour se détendre, et c'est habituellement dans un contexte mondain. En trois ou quatre heures, on peut avoir neuf ou dix occasions de faire un pari.

Il importe aussi de dire que, contrairement aux paris qu'on fait dans les casinos et même les loteries, la personne qui parie dans une course de chevaux exerce son jugement. Ceux qui n'ont jamais été aux courses, ou qui n'y vont pas souvent, sont un peu sceptiques, mais c'est vrai. Les amateurs sérieux, ceux qui suivent les courses de près, ne jettent pas leur argent comme on jette en vitesse des dés sur une table. Ils se servent de leur jugement. Ils réfléchissent aux conditions de la course et aux résultats antérieurs. Croyez-moi, la plupart d'entre eux vous diront qu'il y a une différence entre le jeu et les paris mutuels, à savoir qu'aux courses, c'est par le bon jugement qu'on l'emporte sur les autres.

Il ne servirait à rien de nier que certaines personnes peuvent sombrer dans l'abus. Cependant, comme au moins 4 millions de personnes viennent au Jockey Club chaque année et que chaque année aussi peut-être 10 millions de personnes au Canada suivent les courses, le pourcentage de celles pour qui cela risque de tourner mal est vraiment infime. Vous comprendrez certainement que si l'on a naturellement tendance à l'excès on trouvera toujours un pètrin où se mettre.

Je reconnais que la responsabilité sociale entre en ligne de compte. Quant aux provinces, j'estime qu'elles ont une responsabilité, et peut-être que le secteur des courses doit lui aussi en accepter une certaine part. En fait, M. Seiling m'a dit que nous en débattrions à l'échelle du secteur dans un proche avenir.

M. Seiling: Nous avons eu récemment des échanges avec les responsables des Gamblers anonymes et sommes convenus de les rencontrer à nouveau. Je ne pense pas que nous puissions régler cette question de façon ponctuelle, mais à l'échelle du

[Text]

province-wide basis, something may come of this. Certainly, we recognize that we have a social responsibility and we have already started to address that.

Senator Corbin: You have started to address it but you have not reached any kind of conclusion or agreement; is that correct?

Mr. Seiling: We have just opened the discussions but I would have to categorize those as positive and I think the other side felt they were positive as well.

Senator Corbin: You are aware that there is that kind of problem out there. It is a serious one for a lot of people and you are aiming to help them somehow; is that correct?

Mr. Seiling: I can only repeat what Mr. Kenney has said. We do recognize these things and we will be addressing them.

Senator Simard: May I direct a question to either one of the two gentlemen representing the two largest racetracks, Blue Bonnets and Toronto?

Est-ce que vous avez fait des études sur le volume d'affaires et les profits qu'une telle loi pourrait vous apporter? Vous pourriez peut-être commencer par Blue Bonnets même si on sait que dans les réunions des comités précédents, il y avait un rayon de 50 milles en ce qui concerne Blue Bonnets. Comment est-ce que vous envisagez ce problème de façon à ne pas nuire aux pistes de courses comme Trois-Rivières ou même Québec?

Alors ce sont les deux questions que je vous pose; quel est le rayon que vous envisagez et combien de salles de paris désirez-vous avoir dans cette région-là? Quelles sont vos prévisions de revenus et dépenses que vous allez partager, nous dit-on, avec vos hommes de chevaux?

Mr. Marier: Monsieur le président, je voudrais être en mesure de vous donner des chiffres bien précis mais au moment où nous nous parlons, nous sommes présentement à mener les études auxquelles vous faites allusion.

Premièrement, vous m'avez demandé si la venue des salles de paris pourrait nuire à d'autres pistes, je peux vous dire que la réglementation a prévu que nous aurions des territoires protégés pour chacun des hippodromes. Nous avons actuellement une protection d'un rayon de 50 milles ou 80 kilomètres pour chacun des hippodromes, c'est-à-dire un territoire qui nous est dévolu et sur lequel nous pouvons compter pour pouvoir opérer sans voir un autre hippodrome s'approprier nos journées de course. Ce principe va s'appliquer pour la venue des salles de paris. De cette façon, nous éviterons d'être en compétition avec d'autres hippodromes qui opèrent ailleurs. Il y a donc une protection pour chacun des hippodromes dans ce sens.

Deuxièmement, à propos des revenus espérés par l'implantation des salles de paris, nous sommes présentement à mener ces études. Les premières étapes vont être pour définir les concepts. Nous regardons ce qui se fait ailleurs. Il y a déjà des groupes de travail qui sont en train d'étudier ce qui se passe ailleurs, par exemple, dans l'état de l'Illinois et dans d'autres endroits où on a déjà implanté avec succès une formule semblable à celle qui est préconisée pour le Canada.

[Traduction]

secteur d'activité ou de la province il pourra en résulter quelque chose. Nous admettons certainement que nous avons une responsabilité sociale et nous avons d'ailleurs déjà commencé à nous en occuper.

Le sénateur Corbin: Vous avez commencé à vous en occuper, mais vous n'avez encore tiré aucune conclusion ni conclu aucune entente, n'est-ce pas?

M. Seiling: Nous venons tout juste d'entamer des discussions, mais je peux déjà dire que le ton est positif et que l'autre partie estime l'être aussi.

Le sénateur Corbin: Vous savez que ce problème existe. Il est sérieux pour bien des gens et vous essayez de les aider de quelque manière, n'est-ce pas?

M. Seiling: Je ne peux que répéter ce qu'a dit M. Kenney. Nous reconnaissons l'existence de ce problème et nous nous en occuperons.

Le sénateur Simard: Puis-je poser une question à l'un ou l'autre des témoins qui représentent les deux plus grands hippodromes, ceux de Blue Bonnets et de Toronto?

Have you done any studies on the volume of business and profits that stand to be generated by this legislation? Perhaps you could start with Blue Bonnets, even though we learned in previous meetings of this Committee that the raceway has a home market which takes in a 50-mile radius. How do you plan to proceed without hurting the racetracks in Trois-Rivières and Quebec City?

My questions are: what size of home market are you considering, how many teletheatres do you want to establish in this area, and what are your projections in terms of the revenues and expenditures to be shared with the horsemen?

Mr. Marier: Mr. Chairman, I wish I could quote some specific figures for you, but we are just now doing the studies you mentioned.

First of all, in response to your question about whether teletheatre betting will hurt other tracks, I can tell you that the regulations guarantee a protected home market for each racetrack. Currently, each racetrack controls a 50-mile or 80-kilometre area. It doesn't have to worry about another track taking over its race days. This principle will be extended to the betting theatres. In this manner, we will avoid competing directly with other racetracks operating elsewhere. Each racetrack will be protected.

Secondly, we are presently carrying out studies on the revenues that will be generated by teletheatre betting. Concepts will be defined in the initial stages. We are looking at what goes on elsewhere. Task forces are already reviewing the situation in Illinois and in other states which have successfully implemented a formula similar to the one advocated by Canada.

[Text]

Au moment où je vous parle, il n'est pas possible de vous donner des chiffres mais une chose est certaine. Nous voulons rejoindre une clientèle qui n'est pas celle qui vient déjà à l'hippodrome. Nous allons faire en sorte de développer les salles de paris dans des régions où nous rejoindrons des populations qui ne viennent pas à l'hippodrome, donc il n'y aura pas de cannibalisation comme telle de la clientèle de l'hippodrome mais beaucoup plus comme je l'ai dit précédemment, une pénétration de marché qui ne se fait pas actuellement. Donc nous irons chercher des sommes d'argent que nous offrirons à notre public, à des gens qui n'ont pas l'opportunité de venir à l'hippodrome.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, est-ce que vous partagez avec les hommes de chevaux de la région de Montréal, ceux avec qui vous avez un contrat, les revenus générés par les paris du samedi après-midi en provenance de Toronto?

M. Marier: Actuellement, nous avons un contrat avec les hommes de chevaux. Le dernier a été négocié en juin 1988. Il n'y a pas selon le contrat de partage avec les hommes de chevaux de Montréal pour le pari que nous prenons comme vous le dites le samedi après-midi. C'est un pari sur des courses de galop. A Montréal, il y a seulement des courses sous harnais. Donc il n'y a pas comme tel participation des hommes de chevaux de Montréal.

Pour ajouter un commentaire, cette entreprise ou cette présentation des courses de galop permet d'attirer une clientèle différente à l'hippodrome Blue Bonnets et augmente les paris qui se jouent sur les courses sous harnais le soir. Nous constatons qu'à chaque période où nous faisons du pari «interpiste», nos paris mutuels et nos assistances du samedi soir (car nous faisons cela seulement le samedi) augmentent par rapport aux samedis soirs où il n'y en a pas. C'est donc une forme de promotion. Nous attirons une clientèle qui aime les coureurs, le thoroughbred et ça permet de favoriser le standardbred.

Dans le cas des salles de paris ou de la venue de l'«interpiste» il y aura des ententes conclues avec les hommes de chevaux, des ententes contractuelles pour une participation de leurs membres.

Le sénateur Simard: Est-ce qu'on peut croire que le même pourcentage qui a été négocié le sera parce que nous aurons le même «pool»?

M. Marier: Oui.

Le sénateur Simard: Est-ce qu'une personne qui va gager à Ste-Hyacinthe, (à supposer que vous aurez un salle de paris à cet endroit) va recevoir le même prix?

M. Marier: Oui.

Le sénateur Simard: Si une triffecta paie \$46 à Montréal, ça sera le même montant, ça sera le même «pool».

M. Marier: Oui, effectivement on parle de transferts de donées des salles de paris à la «pool» centrale de l'hippodrome. Dans notre cas, en ce qui nous concerne, il y a déjà une entente contractuelle avec les hommes de chevaux. Il est tout à fait probable que ce sera une extension. Dans notre contrat, il y a déjà un article à cet effet. Aux salles de paris, le contrat s'appliquera. Alors on peut dire que c'est tout à fait sécuritaire

[Traduction]

I can't give any exact numbers right now, but one thing is certain. We want to reach out to those people who do not already come to the racetrack. We want to open teletheatres in areas where people don't usually go to racetracks. Therefore, we won't be poaching or raiding the racetrack's customers, but rather, as I said earlier, we will be tapping into a new market. We will be offering our public, the people who don't have an opportunity to get out to the track, a chance to share in the betting pool.

Senator Simard: Sir, do you share the revenues generated by the Saturday afternoon wagering in Toronto with the horsemen from the Montreal area with whom you have a contract?

Mr. Marier: At present, we have a contract with the horsemen which was negotiated in June 1988. The contract does not stipulate that the Saturday afternoon pool must be shared with the horsemen from Montreal. The betting is on horse racing. In Montreal, people can only bet on the coureurs. Therefore, the horsemen are not involved.

I would also just like to add that thoroughbred racing draws a different type of clientele to Blue Bonnets and increases the betting pool on evening harness races. We have noticed that each time we allow intertrack wagering, our pari-mutuels and Saturday night attendance—racing is only on Saturday—increases in comparison to regular Saturday nights. It's a type of promotion. We attract customers that enjoy thoroughbred racing and we can promote standardbred racing at the same time.

As far as teletheatre or intertrack wagering is concerned, contractual agreements will be concluded with the horsemen regarding the participation of their members.

Senator Simard: Will the same percentages be negotiated because the pool will be the same?

Mr. Marier: Yes.

Senator Simard: Will a person who makes a wager in Ste-Hyacinthe—assuming there is a teletheatre there—receive the same winnings as the person who bet at the track?

Mr. Marier: Yes.

Senator Simard: If a triffecta pays \$46 in Montreal, that person will receive the same amount? The money will all go into the same pool?

Mr. Marier: Yes, we're talking about transferring funds from the teletheatres to the main pool at the racetrack. In our particular case, we have reached a contractual agreement with the horsemen. Most likely, that is what will happen. Our contract already contains a clause covering this matter. The contract applies to teletheatre betting. It's all quite safe.

[Text]

Senator Simard: I have a question for the Ontario Jockey Club. Have you made projections of possible gains, profit and loss and volume, if this bill is implemented?

Mr. Kenney: No, Senator. We have not done any projections at this point in time. We think that it is best to wait until the legislation has been completed and we see the regulations. There are many things that we do not yet fully understand so far as what will be permitted and so forth. We think the concept is a very good one and I agree with Mr. Marier that, for it to work, it has to be done in such a manner that we will not be cannibalizing our existing on-track attendance. The whole thing really has to be cost-justified on the basis of the incremental component. At this point in time, as I say, we have been supporting the concept but we have not done the kind of projections you mentioned.

The Chairman: If there are no further questions, on behalf of the committee I should like to thank our witnesses, especially Mr. Peters and Mr. Seiling.

I should mention that the clerk has received a brief from the Employees' Suppliers of Goods and Services, Horsemen and Horsewomen of Sudbury Downs Racetrack, which has already been distributed, and I would like a motion to append it to this evening's proceedings.

Senator Frith: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Seiling: I would just like to thank the honourable senators for the opportunity to appear.

The Committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Simard: J'ai une question à poser à l'Ontario Jockey Club. Avez-vous évalué les gains, les profits, les pertes, le volume d'activité que vous auriez si ce projet de loi était adopté?

M. Kenney: Non, sénateur. Nous n'avons encore fait aucune évaluation. Nous croyons qu'il vaut mieux attendre que la loi ait été adoptée et que les règlements soient établis. Par exemple, il y a encore de nombreuses choses dont nous ne savons pas si elles seront permises. Nous croyons que le principe est excellent, mais je reconnais avec M. Marier qu'il ne faut pas l'appliquer de manière que s'effrite le nombre de ceux qui viennent déjà aux courses. On jugera si le coût est justifié eu égard à l'augmentation enregistrée. Pour l'instant, nous souscrivons au principe, mais nous n'avons pas fait d'évaluation.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, au nom du Comité, je remercie nos témoins, spécialement MM. Peters et Seiling.

Je souligne que le greffier a reçu et distribué un mémoire des Employees' Suppliers of Goods and Services, Horsemen and Horsewomen of Sudbury Downs Racetrack et j'aimerais qu'on propose de l'annexer aux délibérations de ce soir.

Le sénateur Frith: Je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

M. Seiling: Je tiens à remercier les honorables sénateurs de nous avoir donné l'occasion de comparaître.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-8"

June 6, 1989

John Desmarais
Clerk of National Finance Committee

Dear Sir,

Enclosed is a brief that we wish to have submitted to the National Finance Committee regarding Bill C-7. We respectfully request your consideration of this brief.

Sincerely

Mr. James Wallace
R.R. #1
Reginal Rd 15
Chelmsford, Ont.
P0M 1L0

Bus. —(705) 855-3807
Home—(705) 855-2669

BRIEF TO BILL C-7

Dated June 6, 1989

To: John Desmarais
Clerk of National Finance Committee

From: Employees, suppliers of goods and services, horsemen and horsewomen of Sudbury downs racetrack

Date: June 6, 1989

We, the undersigned, wish to express our concern that Sudbury Downs should re-open with teletheatre betting approved, as this endeavour would ensure that Sudbury Downs would remain open, and be beneficial to the economy of Northern Ontario communities, as well as the Sudbury area. Only teletheatre betting could input such a vast increase in tourist attractions, employment opportunities and boost the economy, which is desperately required in all of Northern Ontario.

Respectfully submitted

APPENDICE «NF-8»

Le 6 juin, 1989

John Desmarais
Greffier
Comité des Finances Nationales

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint un mémoire sur le projet de loi C-7 que nous aimerions soumettre au comité des finances nationales. Nous vous prions de bien vouloir le transmettre au comité pour qu'il l'étudie.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de nos sentiments distingués.

James Wallace
R.R. 1
R. Régionale 15
Chelmsford (Ontario)
P0M 1L0

(705) 855-3807 (Trav.)
(705) 855-2669 (Dom.)

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI C-7

Le 6 juin, 1989

A John Desmarais
Greffier Comité des
Finances nationales

Des Employés, Fournisseurs
et représentants de la
profession équestre du
champ de course Sudbury
Downs

Le 6 juin 1989


Les soussignés souhaitent voir Sudbury Downs rouvrir une fois les paris en salle approuvés, car cela permettrait de poursuivre l'exploitation de ce champs de courses et serait bénéfique tant pour l'économie des collectivités du Nord de l'Ontario que pour celle de la région de Sudbury. Seuls les paris en salle permettraient une aussi remarquable augmentation des attractions touristiques et des possibilités d'emploi et donnerait à l'économie de tout le nord de l'Ontario le regain de vigueur dont elle a désespérément besoin.


Respectueusement soumis,

STAFF AND SUPPLIERS OF SUDBURY
DOWNS RACETRACK


 BONNIE HENRI
 CTA FIELD REPRESENTATIVE



 GAETAN BELANGER
 PURINA FEED DEALER

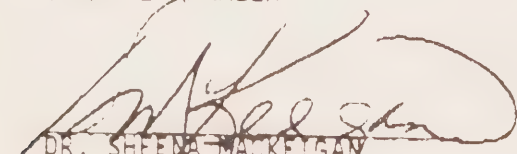

 ANDRE ROLLINS
 ANDY'S LEATHERCRAFT


 ROGER TROTTIER
 FARMERS CO-OP


 ARLENE WALLACE
 CLAIMING SECRETARY


 JOY MCGARRY
 RACING SECRETARY


 JAMES WALLACE
 GENERAL MANAGER


 DR. SHEENA MACKEYGAN
 O.R.C. VETERINARIAN

EMPLOYÉS ET FOURNISSEURS DU CHAMPS
DE COURSES SUDBURY DOWNS


 Représentante locale CTA



 Marchand de moulée purina

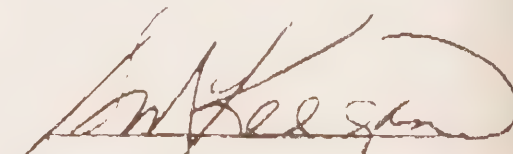

 Andy's leathercraft


 Coopérative d'agriculteurs


 Secrétaire à la réclamation


 Secrétaire aux courses


 Directeur général


 Vétérinaire de la C.C.O.

HORSEMEN AND HORSEWOMEN OF SUDBURY
DOWNS RACE TRACKREPRÉSENTANTS DE LA PROFESSION ÉQUESTRE
CHAMPS DE COURSES SUDBURY DOWNS

Tom Boudreau

Tom Boudreau

~~Walter Stuart Jr.~~~~Walter Stuart Jr.~~~~Robt John Sr.~~~~Robt John Sr.~~~~Robert Perkins Jr.~~~~Robert Perkins Jr.~~~~Walter Stuart Jr.~~~~Walter Stuart Jr.~~~~H. J. Mac Isaac~~~~H. J. Mac Isaac~~~~Jon McKencl~~~~Jon McKencl~~~~Beverly Kelly~~~~Beverly Kelly~~~~Ed Rubin~~~~Ed Rubin~~~~Larry Rivest~~~~Larry Rivest~~~~Vincent Almeida~~~~Vincent Almeida~~~~Sam Munro~~~~Sam Munro~~~~Ken Stinson~~~~Ken Stinson~~~~Therion Huest~~~~Therion Huest~~~~Beaugette Huest~~~~Beaugette Huest~~



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

3:15 p.m. meeting

From the Canadian Standardbred Horsemen's Association:

Mr. Verne R. Rea, President.

From the Ontario Harness Horsemen's Association:

Mr. Brian Webster, Vice President.

6:00 p.m. meeting

From Racetracks of Canada Inc.:

Mr. Merv Peters, President;
Mr. Rod Seiling, Executive Vice President;
Mr. Jack Kenney, First Vice President;
Mr. Pat MacIsaac, Director;
Mr. André Marier, Director;
Mr. Bob Wright, Director.

Séance de 15 h 15

Du Canadian Standardbred Horsemen's Association:

M. Verne R. Rea, président.

Du Ontario Harness Horsemen's Association:

M. Brian Webster, vice-président.

Séance de 18 heures

Des Hippodromes du Canada Inc.:

M. Merv Peters, président;
M. Rod Seiling, vice-président exécutif;
M. Jack Kenney, premier vice-président;
M. Pat MacIsaac, directeur;
M. André Marier, directeur;
M. Bob Wright, directeur.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 8, 1989

Le jeudi 8 juin 1989

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Fourth and final proceedings on:

Quatrième et dernier fascicule concernant:

The examination of Bill C-7, An
Act to amend the Criminal Code
(pari-mutuel betting)

L'étude du Projet de loi C-7,
Loi modifiant le Code criminel
(pari-mutuel)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Thursday, May 18, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Beaudoin, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-7, An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting).

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi, 18 mai 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Beaudoin, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel).

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 8, 1989
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Frith and Simard. (9)

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Corbin. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 18, 1989 concluded its consideration of Bill C-7, "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)".

Witness:

From the Toronto South Presbytery and the General Council, the United Church of Canada:

Reverend John D. Hartley, St. Andrews United Church.

Reverend Hartley made an opening statement, following which he answered questions.

At 12:20 p.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 12:45 p.m., the Committee resumed.

The Honourable Senator Doody moved that Bill C-7 "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)", be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Frith moved that Bill C-7 be reported without amendment but with a recommendation that included the following:

after twenty years of government participation in legalized gambling, a federal commission, task force or other body be appointed:

to investigate the present situation with regard to gambling including its ethical foundations,

to examine trends for the future including proposals for lotteries, casino gambling, offtrack and teletheatre wagering, and other forms of betting, and

to undertake an in-depth study of the costs to the public in terms of bureaucracy, supervision, law enforcement, and the justice system, and the costs in relationship to any crime in the gambling industry, both as operated by the government and by private interests,

and that the Chairman consult with members of the Committee with respect to the final wording of the report.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 JUIN 1989
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Frith et Simard. (9)

Également présent: L'honorable sénateur Corbin. (1)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 mai 1989, le Comité conclut son étude du projet de loi C-7, «Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel)».

Témoïn:

Du Toronto South Presbytery et du Conseil général, Église Unie du Canada:

Le Révérend John D. Hartley, St. Andrews United Church.

Le Révérend Hartley fait une déclaration préliminaire puis répond aux questions.

À 12 h 20, le Comité poursuit la séance à huis clos.

À 12 h 45, le Comité reprend ses travaux.

L'honorable sénateur Doody propose qu'il soit fait rapport du projet de loi C-7 «Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel)», sans amendement.

Après débat, la motion, mise aux voix est—
Adoptée.

L'honorable sénateur Frith propose qu'il soit fait rapport du projet de loi C-7 sans amendement, mais avec la recommandation suivante:

après vingt années de participation du gouvernement aux jeux d'argent autorisés, une commission, un groupe de travail ou un autre organisme fédéral soit constitué:

pour examiner la situation actuelle à l'égard des jeux d'argent, y compris ses fondements éthiques.

pour examiner les orientations de l'avenir, dont des propositions relatives aux loteries, casinos, paris hors-piste et salles de paris, et à d'autres formes de jeux d'argent.

pour entreprendre une étude approfondie des coûts que devra assumer le public pour l'administration, la surveillance, la police et le système judiciaire ainsi que les coûts relatifs à tout crime dans l'industrie du jeu, exploitée par le gouvernement ou par des intérêts privés,

et que le président consulte les membres du Comité quant au libellé définitif du rapport.

La motion, mise aux voix, est—
Adoptée.

At 12:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 8, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-7, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting), met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This morning we have the pleasure to have as our main and only witness from the Toronto South Presbytery, Executive and General Council of the United Church of Canada, the Reverend John D. Hartley of St. Andrews United Church. Reverend Hartley, you may proceed with your opening remarks.

Le Révérend John D. Hartley, B.A., M.Div., M.Th., M.A., Toronto South Presbytery Executive et Conseil général de l'Église Unie du Canada: Honorables sénateurs, je regrette de ne pouvoir parler le français. J'espère pouvoir éventuellement le faire.

I would also like to apologize for not getting the brief in time to have it translated. I would like to acknowledge the assistance of Mr. John Desmarais, who has been exceptional in helping us to prepare for this morning, and I would like to thank members of the committee for this opportunity to appear before you.

Within the space of our lifetime, some major changes have occurred in Canadian life in the area of legalized gambling. Some of you may be aware of the three-year study done back in the late 1950s by a joint committee of the House of Commons and the Senate, which handed down a unanimous decision that at that time there would be no national lottery. Times have changed. History has brought about a major change in Canada in terms of gambling practices which have become, at least we are led to believe, a normal part of Canadian life. We want to question the direction which we are taking and which we have experienced. We would like to raise a couple of points which we feel need immediate attention. They will be forthcoming in the recommendations.

The brief that you have before you attempts to place the concerns which come from our perspective as part of the Christian community. I am representing not only the Toronto South Presbytery Executive but also the General Council of the United Church of Canada and also the Inter-Church Committee on Gambling and Lotteries, which represents the Anglican Church of Canada, the Baptist Federation of Canada, the Christian Reform Church of Canada and the Salvation Army, as well as the United Church. So we are talking about a constituency of about 2.5 to 3 million people, who have struggled with this issue for a long time.

Senator Frith: Is your church the one at King Street?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel a été déféré le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel), se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin notre seul témoin, du Toronto South Presbytery Executive, Conseil général de l'Église Unie du Canada, le révérend John D. Hartley, de St. Andrews United Church. Révérend Hartley, je vous cède la parole.

The Rev. John D. Hartley, B.A., M.Div., M.Th., M.A., Toronto South Presbytery, Executive and General Counsel of the United Church of Canada: Honourable Senators, I apologize for being unable to address you in French. I hope one day to be able to do so.

Je vous prie également de m'excuser de ne pas avoir présenté ce mémoire suffisamment à l'avance pour qu'il puisse être traduit. J'aimerais remercier M. John Desmarais qui nous a grandement aidés à nous préparer à venir ici, ce matin, et j'aimerais également remercier les membres du Comité de nous fournir l'occasion de comparaître devant eux.

Nous avons été témoins, l'espace de notre vie, de certains changements majeurs qui se sont produits dans le domaine des paris régis par la loi, au Canada. Certains parmi vous se rappellent peut-être de l'étude qu'a réalisée, à la fin des années cinquante, sur une période de trois ans, un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat, qui s'était alors prononcé à l'unanimité contre une loterie nationale. Les temps ont changé. Les lois et règlements canadiens qui s'appliquent au jeu et aux paris ont été beaucoup modifiés, car le jeu et les paris sont devenus, du moins à ce qu'on nous dit, un aspect normal de la vie au Canada. Nous désirons remettre en question l'orientation que nous avons prise et que nous avons maintenant eu l'occasion d'expérimenter. Nous aimerions insister sur certains points qui, à notre avis, méritent qu'on s'y arrête immédiatement et qui seront abordés dans les recommandations.

Dans le mémoire que vous avez devant vous, nous essayons de vous exposer nos préoccupations, de notre point de vue de communauté chrétienne. Je ne représente pas seulement le Toronto South Presbytery Executive, mais également le Conseil général de l'Église Unie du Canada et le Inter-Church Committee on Gambling and Lotteries, qui comptent des représentants de l'Église anglicane du Canada, de la Fédération baptiste du Canada, de l'Église chrétienne réformiste du Canada et de l'Armée du Salut. Il s'agit par conséquent d'un groupe d'environ 2,5 à 3 millions de personnes qui ont longuement discuté de cette question.

Le sénateur Frith: Votre église est-elle celle qui se trouve King Street?

[Text]

Reverend Hartley: Actually, there is a long history there. We both came from the same roots, but we are at Bloor and Yonge. It is a new structure which has been Presbyterian, Methodist and a number of other denominations. In fact, 10 congregations over 109 years have amalgamated in that area.

Let us now go to my brief and the concerns we list therein. Then I would like to place before you the arguments that came to me from the Deputy Prime Minister's Office regarding tele-theatre betting, followed by our arguments against tele-theatre betting, which is to be introduced into Canadian life on top of the ever-expanding legalized gambling. Then I will set out some recommendations that we feel need not only hearing but serious consideration for action. We implore you to seriously consider the recommendations, and we give the reasons why. Since you have not had a chance to read the brief, I will take that opportunity to do so now, if that is acceptable. Feel free to stop me any where along the line for clarification or further development of any of my points.

Honourable senators, on previous occasions the United Church of Canada, other churches and organizations have advised the Government of Canada of their opposition to the spread of legalized gambling.

By the way, does the press and others in the room who may wish to look at it have copies of my brief? Is that acceptable practice?

The Chairman: Yes. We have copies.

Rev. Hartley: Is there anyone in the room who does not have a copy and would like a copy?

Senator Corbin: People who want copies will ask the clerk for them.

The Chairman: We all have copies.

Rev. Hartley: I realize that the senators do, but what about the others in the room?

Senator Corbin: They are listening.

Rev. Hartley: I was just asking if it was acceptable practice for everyone to have a copy.

Senator Cools: After.

The Chairman: It is a public affair. Please go ahead.

Rev. Hartley: As time passes, the increasing support and promotion of gambling practices by governments, charitable institutions, and cultural and sports associations has become an even greater concern for us. Therefore we address the issue of gambling as it relates to Bill C-7, pari-mutuel betting. By the way, there is on the back page an appendix which indicates our understanding of the nature of gambling and of pari-mutuel betting.

Let us now go to concerns. The theological base of our concerns with legalized gambling is, in brief, that we see it as that which divides rather than unites people, as destructive to genuine philanthropy; as harmful to persons, communities and nations; as weakening the case against large scale commercial exploitation; as exploiting the debilitating desire to get something for nothing. We find the present legislation will add to

[Traduction]

Le révérend Hartley: En fait, c'est une longue histoire, les deux églises ont les mêmes racines, mais nous sommes situés au coin de Bloor et Yonge. C'est une nouvelle structure qui a été presbytérienne, méthodiste et qui a appartenu également à un certain nombre d'autres confessions. En fait, 10 congrégations sur une période de 109 ans se sont mêlées dans ce secteur.

Revenons maintenant à mon mémoire et aux préoccupations que nous y exposons. J'aimerais ensuite vous présenter les arguments qu'on m'a donnés, au Bureau du vice-premier ministre, ainsi que nos propres arguments au sujet des paris en salle qui s'ajouteront aux formes sans cesse plus nombreuses de jeux permis par la loi au Canada. Je vous présenterai ensuite certaines recommandations qui, à notre avis, devraient non seulement être écoutées pendant des audiences, mais qui méritent qu'on envisage sérieusement de prendre des mesures à leur égard. Nous vous exhortons à envisager très sérieusement ces recommandations et nous vous disons pourquoi. Puisque vous n'avez pas eu la chance de lire le mémoire, je le ferai, si cela vous convient. N'hésitez pas à m'interrompre si vous désirez obtenir des précisions ou approfondir certains points.

Honorables sénateurs, l'Église Unie du Canada, à l'instar d'autres églises et organismes, a déjà informé le gouvernement du Canada, à d'autres occasions, de son opposition à une légalisation croissante des jeux de hasard.

À propos, est-ce qu'il y a dans la salle des représentants de la presse et d'autres qui aimeraient obtenir des exemplaires de mon mémoire? Puis-je me permettre de faire cela?

Le président: Oui. Nous en avons des exemplaires.

Le révérend Hartley: Y a-t-il quelqu'un dans la salle qui n'a pas d'exemplaire et qui aimerait en avoir un?

Le sénateur Corbin: Les personnes qui en veulent pourront s'adresser au greffier.

Le président: Nous en avons chacun un exemplaire.

Le révérend Hartley: Je sais que les sénateurs en ont un, mais qu'en est-il des autres personnes qui sont dans la salle?

Le sénateur Corbin: Elles écoutent.

Le révérend Hartley: Je demandais seulement si tout le monde avait habituellement un exemplaire.

Le sénateur Cools: Après.

Le président: C'est public. Poursuivez, je vous en prie.

Le révérend Hartley: Avec le temps, nous sommes de plus en plus préoccupés par la publicité et le soutien sans cesse croissant qu'accordent les gouvernements, les institutions charitables et les associations culturelles et sportives aux jeux de hasard. C'est pour cette raison que nous abordons la question des paris mutuels dont traite le projet de loi C-7. À propos, vous trouverez sur la dernière page une annexe qui explique notre conception des jeux de hasard et des paris mutuels.

Passons maintenant à nos préoccupations. Au plan théologique, les paris autorisés par la loi nous préoccupent parce que nous estimons qu'ils divisent plutôt que d'unir les gens, qu'ils détruisent la véritable philanthropie, qu'ils nuisent aux personnes, aux collectivités et aux nations, qu'ils affaiblissent les arguments à l'encontre d'une exploitation commerciale à grande échelle et qu'ils exploitent la tendance débilante qui

[Text]

the problems which individuals and families face in the light of an increasingly difficult financial climate. We underline that the spreading gambling practice is symptomatic of an ever-deepening systemic moral, social and political problem which will, sooner or later, need to be addressed by this or some future government.

We believe that we are handing to the next generation not only a burden of national debt but also a destructive appetite for instant economic or financial success by methods that undercut a healthy work ethic and profit from the credulity and weakness of citizens. We find it necessary and vital to long-term Canadian interests to speak out against legislation which further develops and refines these methods with devastating effectiveness.

I would now outline the arguments for teletheatre betting. It provides the racing industry with a new marketing opportunity. Pari-mutuel wagering is the legal responsibility of the federal authority. Teletheatres are a new form of entertainment and not off-track betting. Lastly, the Criminal Code provides safeguards.

To summarize the arguments for teletheatre betting, they are that this legislation will be beneficial to the racing sector and that it can be properly controlled. I should like to mention that we very much appreciated the letter we received from the Deputy Prime Minister on this issue. Although we appreciate what he has done, we cannot agree with the arguments to that end.

The first argument, we suggest, is absolutely correct, in that this legislation will indeed be beneficial to the racing sector as the history of gambling expansion indicates. However, legislation in the past was also very beneficial to the tobacco sector. The cost of such benefit to society, however, has been far too great. What was not seen by many to be a moral issue became a health issue—itself, from an ethical point of view, the key factor in the moral consideration—and, inevitably, a political issue demanding action.

We urge the Senate and the House of Commons to consider action now in addressing the very frightening trend in societal patterns of gambling. In lotteries alone, 1987 statistics show from 34,000 locations a \$3.34 billion spree—\$700 million or a 26 per cent increase over 1986. Racetrack betting in the following year reached \$1.8 billion at 107 racetracks. In addition, casino-type gambling has appeared increasingly in the provinces of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia with other provinces prepared to follow suit.

[Traduction]

consiste à tenter d'obtenir quelque chose pour rien. À notre avis, la loi actuelle accentuera les problèmes auxquels les personnes et les familles doivent faire face en cette période de crise financière. Nous soulignons qu'une légalisation accrue des jeux de hasard est symptomatique d'un problème moral, social et politique systémique et sans cesse plus profond qui devra tôt ou tard être réglé par le gouvernement actuel ou un autre.

Nous pensons que nous sommes en train de laisser à la prochaine génération non seulement une dette nationale énorme, mais également un appétit destructeur pour un succès économique ou financier instantané au moyen de méthodes qui minent une saine moralité à l'égard du travail et s'appuient sur la crédulité et la faiblesse des citoyens. Nous estimons qu'il est nécessaire et essentiel, dans l'intérêt à long terme des Canadiens, de nous prononcer contre une loi qui raffine et étend ces méthodes avec une efficacité dévastatrice.

Je vous exposerai maintenant les grandes lignes des arguments à l'appui des paris en salle. On dit qu'ils offrent de nouvelles possibilités commerciales à l'industrie des courses, que la tenue de paris mutuels est du ressort du gouvernement fédéral et que les salles où se feront ces paris constituent un nouveau type de divertissement et ne sont donc pas considérées comme des endroits où se feront des paris hors pistes. Enfin, le Code criminel prévoit paraît-il des moyens de sauvegarde.

Les arguments en faveur des paris en salle se résument ainsi: cette loi profitera aux entreprises de l'industrie des courses et elle prévoit un contrôle adéquat. J'aimerais mentionner que nous avons beaucoup apprécié la lettre que nous avons reçue du vice-premier ministre à ce sujet. Bien que nous le remercions de ce qu'il a fait, nous ne sommes pas d'accord avec ses arguments.

Le premier argument est à notre avis tout à fait juste puisque cette loi sera avantageuse pour le secteur des courses, comme le montre l'histoire de l'expansion des jeux de hasard. Toutefois, il y a également eu, dans le passé, des lois qui ont été avantageuses pour l'industrie du tabac. Ces avantages, c'est cependant la société qui a dû les payer très cher. Cette question qui, de l'avis d'un grand nombre, n'était pas une question morale est devenue une question de santé—elle-même considérée, d'un point de vue moral, comme le facteur clé de considérations morales—et, par conséquent, une question politique nécessitant des mesures particulières.

Nous exhortons le Sénat et la Chambre des communes à envisager des mesures dès maintenant pour contrer la tendance très inquiétante des habitudes sociales dans ce domaine des paris. En ce qui concerne les seules loteries, les statistiques établies pour 1987 affichent des dépenses de 3,34 milliards de dollars, faits à 34 000 points de vente, soit une augmentation de 700 millions de dollars ou de 26 p. 100 par rapport à 1986. L'année suivante, les paris faits dans 107 hippodromes ont atteint 1,8 milliard de dollars. De plus, on voit de plus en plus de casinos, où il est possible de parier, dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, pendant que les autres provinces se préparent à faire de même.

[Text]

Our next argument against teletheatre betting is that pari-mutuel wagering is the legal responsibility of the federal authority and, therefore, government must be held accountable for the results of the decisions it makes. That is the issue we are raising with you today. Government does have a responsibility.

Senator Corbin: Did you say "government" or "governments?"

Rev. Hartley: I said "government." Bill C-7 permits an ever-widening gambling lease on the present and future economy of Canada with the accompanying implications for individuals and families who get caught up in what is really very effective promotion, and it is a promoted dis-ease because it creates a compulsion to take part in that which can become gambling addiction. It is almost a given that the more easily accessible and greater the promotion of the game, betting and so on, the greater the participation. Governments, in not only permitting but endorsing the legislative changes and supporting forms of unyielding promotion are, in fact, contributing to the gambling addiction of our citizens.

What is lacking—and I am moving a little from the direction of the argument because I want to come to the end result—is moral responsibility in relation to those who succumb. There is not one treatment centre in Canada for gamblers or for compulsive behaviour. Yet the funds realized from this activity are extensive. The estimated number of those who are compulsive gamblers in Canada has reached close to 250,000.

Teletheatres are to become a new form of entertainment and not off-track betting. We are told that off-track betting was agreed by the racetrack association and others not to be a good thing and that they did not wish to have that. From reading your own minutes, it is my understanding that teletheatres are to be equipped with seats. Being somewhat facetious, it is good to know that you can go in there and sit down. There are also to be food and drink concessions and, no doubt, lottery tickets will be sold since they are already available at racetracks. This provides not off-track betting but an entertainment package. The purpose of changing the Criminal Code might appear to be for reasons other than betting, like viewing the horses on video, but one suspects that teletheatre betting will be the end result, as intended. I rather appreciated Senator Beaudoin's description of it, not as off-track betting but as "outside-the-racetrack betting."

Our next point has to do with the issue of safeguards which has always been a strong point in terms of Canadian gambling enterprise. It has also been a truism that where gambling increases, crime increases. This is the experience of history and particularly the American experience with many forms of gambling enterprises. Unfortunately it is assumed in this country that the experience of history has been arrested by the advent of the government-sponsored and controlled lottery and

[Traduction]

Notre prochain argument contre les paris en salle est que les paris mutuels sont la responsabilité du gouvernement fédéral et que, par conséquent, le gouvernement doit être tenu responsable des conséquences des décisions qu'il prend. C'est la question que nous soulevons aujourd'hui. Le gouvernement a véritablement une responsabilité.

Le sénateur Corbin: Avez-vous dit le gouvernement ou les gouvernements?

Le révérend Hartley: J'ai dit le gouvernement. Le projet de loi C-7 autorise une emprise toujours plus grande des jeux de hasard sur l'économie actuelle et future du Canada, avec les conséquences qui en découlent pour les personnes et les familles qui se font prendre par sa publicité vraiment très efficace; cela correspond à faire la promotion d'une maladie puisqu'on incite les gens à prendre part à ce qui pourrait devenir une véritable dépendance. C'est presque un fait établi que, plus on rend les paris accessibles et plus on en fait la promotion, plus il y aura de participants. Parce qu'ils ne font pas que les autoriser, mais qu'ils approuvent les changements législatifs et les différents types de forte publicité incitant à faire des paris, les gouvernements contribuent à susciter la passion du jeu chez les citoyens.

Ce qui manque—je m'éloigne un peu de mon raisonnement parce que je veux arriver à la conclusion—c'est la responsabilité morale par rapport à ceux qui succombent. Il n'existe aucun centre de réhabilitation au Canada pour les joueurs invétérés. Pourtant, les profits réalisés au moyen du jeu sont énormes. On estime qu'il y a près de 250 000 joueurs invétérés au Canada.

Les salles de paris deviendront un nouveau type de divertissement et non pas des paris hors-pistes. On nous a dit que l'association des hippodromes et d'autres estiment que les paris hors-pistes ne sont pas une bonne chose et qu'ils s'y opposent. Les comptes rendus de vos séances m'ont donné l'impression que les salles de paris seront équipées de sièges. Étant un peu facétieux, je dirais que je suis content d'apprendre qu'on peut aller dans ces salles et s'y asseoir. Il y aura également des comptoirs où l'on vendra de la nourriture et des boissons et aussi, sans doute, des billets de loterie, puisqu'on peut déjà se les procurer dans les hippodromes. Il s'agit, dit-on, non pas de paris hors-pistes, mais de divertissement. En changeant le Code criminel, on vise peut-être un autre but que celui de faciliter les paris, par exemple, de voir les chevaux sur vidéo, mais on imagine que c'est ce qui se produira en fin de compte. À mon avis, le sénateur Beaudoin en a fait une description très juste en appelant cela non pas des paris hors-pistes, mais des paris fait à l'extérieur des champs de courses.

Notre prochain argument a trait aux moyens de sauvegarde, qui ont toujours été un point fort en ce qui concerne le jeu au Canada. C'est également un truisme de dire que l'expansion des paris entraîne une hausse de la criminalité. C'est l'histoire qui nous l'enseigne et c'est tout particulièrement vrai aux États-Unis où l'on a toutes sortes de maisons de jeu. On suppose malheureusement dans ce pays que les leçons de l'histoire n'ont plus aucune valeur depuis l'avènement des loteries parainées et contrôlées par le gouvernement, depuis l'autorisation

[Text]

the legalized, low-stakes, charitably oriented casino and now the proposed teletheatres.

Whether this is a message that has registered with sophisticated criminals is another matter. Can we be assured in Canada—as they have not always been assured in the United States—that various gambling practices with the circulation of millions upon millions of dollars are immune to theft by those who collude to bribe, intimidate and steal; or that teletheatres may not foster new habits for old trades such as loan-sharking and book-making? People have learned in other areas of life or from their neighbour's experience—for us the United States—that those who ignore history are doomed to repeat it.

By way of a preamble to our recommendations, honourable senators, I would quote from the Webster Dictionary of Christian Ethics, 1986, which states:

An individual or a community in whose life gambling plays too prominent a part betrays a false sense of values which cannot but impair the full development of the personality or the society. It should therefore be the concern of the state to control the indulgence within reasonable bounds.

We contend that the question of “reasonable bounds” is a government responsibility that must continually be monitored in the name of responsible freedom and therefore we submit the following recommendations:

1. That Bill C-7 to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting) be deferred indefinitely;
2. That a royal commission or task force be appointed which will, among other things: (a) investigate the present situation in regard to gambling and examine trends for the future including proposals for further casino gambling, and teletheatre and off-track betting as well as doing an in-depth study of the cost to the public in terms of bureaucracy, oversight, law enforcement, court costs and cost in relationship to crime of the gambling industry, both as operated by the government and by private interests; and (b) examine the actuality or potentiality for relationship between gambling in all its forms and organized crime. I would point out that we certainly have a law enforcement agency which I am sure would assist us in that task.

Our third recommendation is as follows:

3. That immediate action be taken to ensure the establishment of centres for citizens helplessly caught in the web of gambling addiction.

The Chairman: Thank you, Reverend. The first questioner will be Senator Frith.

Senator Frith: I have no questions except to say that your brief is a very acceptable or desirable concentration, enabling us to focus on this dimension to Bill C-7, and I thank you for it.

Senator Corbin: I have been raising questions in opposition to this type of legislation on the floor of the Senate and in committee and, therefore, I find your brief remarkably supportive

[Traduction]

d'enjeux peu importants dans des casinos à vocation d'œuvre de charité, et avec maintenant la proposition de salles de pari.

Que les criminels sophistiqués aient enregistré ce message est une autre affaire. Les Canadiens peuvent-ils avoir la garantie—contrairement aux Américains parfois—que les diverses pratiques de jeu qui s'accompagnent de la circulation de millions et de millions de dollars sont à l'abri du vol de tous ceux qui se font complices pour soudoyer, intimider et voler; ou que les salles de pari ne vont pas favoriser d'anciennes pratiques comme les prêts usuraires et les paris? Les gens ont appris dans d'autres domaines de la vie ou à partir de l'expérience de leurs voisins—dans notre cas les États-Unis—que ceux qui ignorent les erreurs de l'histoire sont condamnés à les répéter.

En guise d'introduction à nos recommandations, messieurs les sénateurs, j'aimerais vous citer le Webster Dictionary of Christian Ethics, 1986:

Toute personne ou collectivité dans la vie de laquelle le jeu joue un rôle trop important révèle un sens erroné des valeurs qui ne peut que porter atteinte à l'épanouissement de la personnalité ou de la société. L'État devrait donc endiguer ce défaut dans des limites raisonnables.

Nous soutenons que la notion de «limites raisonnables» est une responsabilité du gouvernement et qu'elle doit être constamment surveillée au nom de la liberté responsable. Nous présentons donc les recommandations ci-dessous:

1. Que le projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel) soit reporté indéfiniment;
2. Qu'une commission d'enquête parlementaire ou un groupe de travail parlementaire soit constitué pour, entre autres choses: a) examiner la situation actuelle à l'égard des jeux d'argent et examiner les orientations de l'avenir, dont des propositions relatives aux jeux de casinos, aux salles de pari et aux paris hors-pistes; entreprendre une étude approfondie du coût que devra assumer le public pour l'administration, la surveillance, la police, le système judiciaire ainsi que des coûts relatifs aux crimes de l'industrie du jeu, exploitée par le gouvernement ou par des intérêts privés; et b) examiner la réalité ou l'éventualité des liens entre le jeu sous toutes ses formes et le crime organisé. Je ferai remarquer que nous avons bien entendu une police qui, j'en suis persuadé, nous aiderait dans cette tâche.

J'en arrive à notre troisième recommandation:

3. Que des mesures immédiates soient prises pour garantir l'ouverture de centres destinés aux citoyens désespérément pris dans l'engrenage des jeux d'argent.

Le président: Je vous remercie, monsieur le Révérend. C'est le sénateur Frith qui le premier va vous poser des questions.

Le sénateur Frith: Je n'ai pas de questions à poser. Je veux simplement dire que votre mémoire souligne les points essentiels et nous permet ainsi de nous attarder sur cette dimension du projet de loi C-7. Je vous en remercie.

Le sénateur Corbin: Je me suis déjà opposé à ce genre de loi au Sénat et au Comité; je considère donc que votre mémoire appuie pratiquement tous mes points de vue.

[Text]

of some of the concerns, although not all of them, that I have raised.

So saying, I wish to congratulate you on the quality of your social conscience because I think there are real problems out there, not solely involving horse racing generally but including problems associated with lotteries and overall gambling. You did mention an estimated figure of 250,000 addicted gamblers.

Rev. Hartley: Compulsive gamblers.

Senator Corbin: Compulsive gamblers, yes. What is your basis for that statement?

Rev. Hartley: I would be pleased to respond to that. I was speaking to Mr. T.I. Barsony, the executive director of the Canadian Foundation on Compulsive Gambling, who returned this week from a national meeting in the United States of people with similar concerns. He mentioned that there are eight million compulsive gamblers in the United States, and that the United States has really responded to this medically. It is recognized as an illness and there are treatment centres. In fact, this particular national group was meeting in Iowa where, on Monday past, three more treatment centres were opened. They have a longer experience of legalized gambling and they are now beginning to pay some of the social costs related to it. There were three treatment centres added to the ten that already exist in that small state of Iowa.

In Canada, if someone has a compulsive gambling habit, he is in trouble. The foundation itself is supported by \$54,000, which is the only government expenditure that I could find towards either a solution or some help. That organization has one executive director, one secretary and two telephones, and that covers Canada; there is no net.

The other side is that the government has recognized, however, through the health plan, that it is an illness, and a Canadian who has a compulsive gambling habit can go to the States for help. However, there is a problem with that. While they can go to a treatment centre in the United States, the costs are extremely high. OHIP will cover a certain percentage, but the reason these people are in trouble to begin with is that they have no money, they are in debt, and they cannot afford the difference between the OHIP payment and what it would cost for treatment at a centre in the United States. These people are literally in a "Catch 22" situation. There is no help.

So we do have a problem in Canada that is not being addressed in any realistic way. We really plead with the House of Commons and the Senate to consider some kind of action to meet these needs.

There is a lawyer from Woodstock who called Mr. Barsony last week to say that he had a client who was in deep trouble. He had the compulsive gambling habit, he had been passing bad cheques, he had lost his job, his family was broken up. The lawyer was asking, "What can we do? Is there any place we

[Traduction]

Ceci dit, je voudrais vous féliciter à propos de la qualité de votre conscience sociale. Je pense en effet que nous faisons face à de vrais problèmes, non seulement des problèmes visant les courses de chevaux en général, mais des problèmes liés aux loteries et aux jeux d'argent. Vous avez mentionné que l'on compte environ 250 000 drogués du jeu.

Le révérend Hartley: Vous voulez parler des joueurs invétérés?

Le sénateur Corbin: Oui, des joueurs invétérés. Sur quoi appuyez-vous votre déclaration?

Le révérend Hartley: Je serais heureux de répondre à cette question. Je parlais l'autre jour à M. T.I. Barsony, directeur exécutif de la Fondation canadienne des joueurs invétérés, qui, cette semaine, est rentré d'une réunion nationale tenue aux États-Unis et rassemblant des personnes partageant les mêmes préoccupations. Il m'a mentionné que l'on dénombrait actuellement huit millions de joueurs invétérés aux États-Unis et que ce pays s'en occupe sur le plan médical. Ces joueurs sont reconnus comme étant malades et à ce titre, ont accès à des centres de traitement. En fait, ce groupe national particulier se réunissait dans l'Iowa où, lundi dernier, trois autres centres de traitement ont été ouverts. Les jeux sont depuis longtemps autorisés aux États-Unis et ce pays commence maintenant à payer certains des coûts sociaux qui y sont reliés. Trois centres de traitement ont été ajoutés aux dix déjà ouverts dans le petit État de l'Iowa.

Au Canada, les joueurs invétérés connaissent beaucoup de problèmes. La Fondation ne reçoit du gouvernement que 54 000\$. Cet organisme se compose d'un directeur exécutif, d'une secrétaire et de deux téléphones pour l'ensemble du Canada. Aucun réseau n'est prévu.

Par contre, le gouvernement reconnaît par l'entremise du plan de santé, qu'il s'agit d'une maladie et que les joueurs invétérés canadiens peuvent se faire soigner aux États-Unis. Toutefois, cela présente des difficultés. Les coûts des soins dispensés dans des centres de traitement aux États-Unis sont extrêmement élevés. L'assurance-maladie de l'Ontario en absorbe un certain pourcentage, mais il reste que si ces joueurs ont des problèmes au départ, c'est parce qu'ils n'ont pas d'argent, qu'ils sont endettés et que donc ils ne peuvent se permettre de payer la différence entre le remboursement de l'assurance et le coût réel du traitement dans un centre américain. Ces gens se trouvent littéralement dans une impasse. Ils ne peuvent recevoir d'aide.

Nous connaissons donc un problème au Canada qui n'est pas abordé de façon réaliste. Nous demandons instamment à la Chambre des communes et au Sénat d'envisager certaines mesures afin de répondre à ces besoins.

Un avocat de Woodstock a appelé M. Barsony la semaine dernière pour l'informer qu'un de ses clients avait de gros problèmes. C'est un joueur invétéré. Il a fait des chèques sans provision, perdu son travail, brisé sa famille. L'avocat a demandé ce qu'il pouvait faire, s'il existait un endroit où l'on pourrait envoyer cette personne. Tout ce qu'on lui a dit, c'est que son

[Text]

can send this person?" The only answer is that he could go to the United States, but he does not have the money.

This has nothing to do with pari-mutuel betting, but are all senators familiar with the story of Patricia Smith? She was a teller with the Royal Trust Company in Toronto and she was embezzling \$5,000 a week to maintain her compulsive gambling habit. The trust company eventually found that the total was \$183,000 that she had managed to embezzle. When her home was raided, they did not find a lot of extra furniture or tickets to the Caribbean. They did not find anything but bags of lottery tickets. She could not win enough to pay back what she had embezzled.

Now, these are selective examples, I grant you, but I also suggest to you that those who are sponsoring legalized gambling certainly give us the selective few who win the million at the cost of suffering for millions of other people, whose stories could be forthcoming. There are people who are hurting out there and who have no support at all.

I would be willing to respond to Gamblers Anonymous. The fact of the matter is that, as with A.A., there is only a small proportion who actually find it to be the means of getting out of the problem. What has happened is that in the United States, where Gamblers Anonymous is tied with treatment centres, that process has produced a 49 per cent rate of return to a normal life. Enough said. However, I think the picture emerges, and it is one that we feel now really deserves our attention.

Senator Corbin: I want to be fair to all parties involved. You should know that I personally am not against horse racing.

Rev. Hartley: No.

Senator Corbin: I don't suppose you are either.

Rev Hartley: No, I am not.

Senator Corbin: That being settled, what is it more specifically that you do not like about the teletheatring of horse races.

Rev. Hartley: Our concern arises because of our experience to date, which is about 20 years in terms of legalized gambling in Canada. Senators may recall that legalized gambling was permitted because Canada was in debt. So we gambled. The government did not really gamble, because it does not lose in the gambling industry. The other side, the citizens, do, but the government does not.

The issue here with pari-mutuel betting and teletheatring is that we are going to expand the market. Expanding the market will increase the gambling practice in Canada. I may be corrected but, as I understand it, this is to be extended to 40 or 50 cities where there are no racetracks. I do not consider that to be establishing a service for those who are already the bettors. This is a new field. This is new territory. This is growth in legalized gambling. It is creating a situation separate from the racetrack that invites not only gambling but the drinking that goes along with it. This is not to say that I am opposed to somebody having a drink, but it has also been registered that those who are compulsive gamblers may also have another

[Traduction]

client pouvait se rendre aux États-Unis; mais il ne peut se le permettre.

Cela n'a rien à voir avec le pari mutuel. Toutefois, les sénateurs connaissent-ils tous l'histoire de Patricia Smith? Elle était caissière à la compagnie Trust Royal à Toronto et détournait 5 000\$ par semaine pour assouvir sa soif du jeu. La compagnie a fini par découvrir qu'elle avait détourné 183 000\$ au total. Il n'y avait pas chez elle de meubles inutiles ni de billets d'avion pour les Antilles. Il n'y avait que des sacs de billets de loterie. Elle n'arrivait pas à gagner suffisamment pour rembourser ce qu'elle avait détourné.

J'admets qu'il s'agit ici d'exemples sélectifs. Mais je peux également vous dire que tous ceux qui appuient les jeux autorisés ne se gênent pas pour nous faire connaître les rares élus qui gagnent le million sans tenir compte des souffrances de millions d'autres personnes dont l'histoire pourrait suivre. Des gens souffrent et aucune aide n'est prévue.

Je serais disposé à accepter le concept des Gamblers anonymes. Il reste que cette organisation, tout comme celle des A.A., ne permet qu'à un faible pourcentage de personnes seulement de s'en sortir. Ce qui se passe en fait, c'est qu'aux États-Unis où les Gamblers anonymes sont associés aux centres de traitement, 49 pour cent des personnes visées ont pu retrouver une vie normale. Inutile d'insister. Je pense que l'on se rend maintenant compte de la situation et qu'elle mérite toute notre attention.

Le sénateur Corbin: Je veux être bon joueur malgré tout. Vous devez savoir que je ne suis pas personnellement contre les courses de chevaux.

Le révérend Hartley: Non.

Le sénateur Corbin: Je ne pense pas que vous soyez contre non plus.

Le révérend Hartley: Effectivement, je ne suis pas contre.

Le sénateur Corbin: Cette question étant réglée, pouvez-vous nous dire plus précisément ce que vous n'aimez pas au sujet des paris hors-pistes ou des courses de chevaux.

Le révérend Hartley: Nous nous inquiétons en raison de notre expérience de près de 20 années de jeux autorisés au Canada. Les sénateurs se souviennent peut-être que les jeux ont été légalement autorisés parce que notre pays était endetté. Nous avons donc joué. Le gouvernement, lui, n'a pas vraiment joué, car il ne perd rien dans l'industrie du jeu. Les citoyens, oui, mais pas le gouvernement.

Le pari mutuel et les paris hors-pistes vont permettre d'élargir le marché. C'est ce qui nous inquiète. L'élargissement du marché va multiplier les jeux d'argent au Canada. Si je comprends bien, mais n'hésitez pas à me reprendre au cas où je me tromperais, les jeux vont être étendus à 40 ou 50 villes qui ne sont pas dotées de champs de courses. À mon avis, il ne s'agit pas d'un service qui serait offert aux parieurs déjà installés. Il s'agit d'un nouveau champ d'action, d'un nouveau territoire. Nous assistons à une augmentation des jeux autorisés. Cela crée une situation distincte du champ de courses qui, non seulement favorise le jeu, mais aussi la boisson qui l'accompagne. Cela ne veut pas dire que je m'oppose au fait de prendre un

[Text]

problem as well. Putting those two together really provides a nice package.

I also have concern about the criminal element. I applaud the methods that are being suggested for monitoring, but loan sharks are very good at penetrating. I would really like to see a study done. That is what we are really requesting. We want to see the evidence. If we could be shown to be wrong, then that would be fine. We are asking for a study to prove us wrong. We want to see what has happened. We have seen the good side. We hear the good news about legalized gambling in Canada—which is the money and what the money goes for—but this increases that base of gambling without our having, after 20 years, looked at what the cost is. We would like a study of the actual cost, and of who is really paying the bill. It is something that we would like to see studied, before we engage in what I suggest will extend and enlarge not only the gambling practice but the fall-out of that practice right across the country, in areas which hitherto may not have had the opportunity to bet on the ponies.

Senator Cools: I must agree with Senator Frith that you have presented a magnificent brief to us. I am getting a little old myself, like all of us, and it is very strange to be in the interesting position of being classified as a conservative because one is concerned with morality.

You have raised a few things in your submission that I would like you to amplify for me.

Rev. Hartley: Certainly.

Senator Cools: The first is, I believe, on page 1, where you mention the exploitation of the natural predisposition within human beings of wanting something for nothing. The second is, I believe, on page 2, where you mention the destructive appetite for profit.

Rev. Hartley: Yes.

Senator Cools: Again, an example of the exploitation of the credulity and the weakness of citizens. You mentioned somewhere, and I neglected to write the page down, the phenomenon of massive promotion and advertising. I think these are things that concern all of us. I can give you an example outside of the gambling arena. If one turns on the television, which I rarely do, most ads are flogging this predisposition to get something for free. I am referring to that type of activity.

Could you develop your moral arguments a little further?

Rev. Hartley: There are a number of considerations. We could set up a lecture series and go on for a year in terms of the issues involved, but I will summarize in a way that I hope is helpful.

First of all, we, as Canadians, believe that our government is one that promotes, or one that is supposed to promote, human development and wellbeing. That we expect to be a given in our society. Therefore, the government should not be in the position of exploiting, endorsing and supporting that which

[Traduction]

verre, mais il est bien connu que les joueurs invétérés ont également un autre problème. Mis ensemble, ces deux problèmes deviennent pratiquement insolubles.

Je m'inquiète également de l'élément criminel. J'approuve les méthodes proposées de contrôle, mais rien pratiquement ne peut mettre un frein à la pratique des prêts usuraires. J'aimerais qu'une étude soit faite à ce sujet. C'est ce que nous demandons vraiment. Je veux avoir des preuves. Nous voulons une étude susceptible de prouver que nous avons tort. Nous voulons savoir ce qui se passe. Nous avons vu le bon côté des choses. Nous sommes conscients de l'élément positif du jeu autorisé au Canada, soit l'argent et ce qu'il permet de financer, mais cette attitude permet également de multiplier les possibilités des jeux d'argent, sans que nous en ayons, au bout de vingt ans, examiné le coût. Nous aimerions une étude sur les coûts réels ainsi que sur les personnes qui devront les assumer. Elle devrait se faire avant que nous ne nous engagions dans ce qui, à mon avis, ne va qu'étendre et multiplier non seulement les jeux d'argent, mais aussi leurs retombées dans tout le pays, dans des régions qui jusqu'à présent n'ont peut-être pas encore eu la possibilité de parier sur des poneys.

Le sénateur Cools: Tout comme le sénateur Frith, je pense que votre mémoire est magnifique. Je commence à prendre de l'âge, comme tout le monde d'ailleurs, mais il est très curieux de se voir étiqueté conservateur sous prétexte que l'on se préoccupe de l'aspect moral des choses.

Vous avez soulevé plusieurs points dans votre présentation et j'aimerais que vous nous en donniez plus de détails.

Le révérend Hartley: Certainement.

Le sénateur Cools: Tout d'abord, à la page 1, je crois, vous parlez de l'exploitation de la prédisposition naturelle de l'homme à vouloir quelque chose pour rien. Ensuite, à la page 2, je crois, vous parlez de l'appétit destructeur du profit.

Le révérend Hartley: C'est exact.

Le sénateur Cools: C'est encore un exemple de l'exploitation de la crédulité et de la faiblesse des citoyens. Vous mentionnez quelque part, j'ai oublié d'en noter la page, le phénomène de la présence écrasante de la publicité. Je crois que nous en sommes tous victimes. Je peux vous donner un exemple qui ne se rapporte pas aux jeux. Il suffit d'allumer la télévision, chose que je fais rarement, pour voir que la plupart des annonces publicitaires ne cessent d'exploiter cette prédisposition de l'homme à obtenir quelque chose gratuitement. Je fais allusion à ce genre d'activité.

Pourriez-vous expliquer davantage votre point de vue sur les principes moraux?

Le révérend Hartley: C'est une question aux aspects multiples. En fait, on pourrait en parler pendant toute une année, mais je m'en tiendrai à un résumé qui, je l'espère, sera utile.

En premier lieu, en notre qualité de citoyens, nous estimons que notre gouvernement doit promouvoir ou est censé promouvoir le développement et le bien-être de la personne. C'est ce que nous attendons de lui dans notre société. Par conséquent, le gouvernement ne devrait pas prendre ou appuyer des posi-

[Text]

encourages human beings, if not consciously then unconsciously, to a commitment to greed. That builds on the point that gambling promotes a belief in luck, not on labour and intelligence.

We have now had 20 years of legalized gambling in Canada. That translates to just about a generation of gambling. The kids of today are ripe for this form of gambling that is being proposed. We have raised our kids to believe that it is not only acceptable to gamble but that it is desirable, that it is a lifestyle. But it involves promises that it cannot provide. So it is dishonest—and I have no hesitation in saying this—in terms of its advertising. I do not see the advertising going toward the good causes. That seems to have disappeared. I am sure that the racetrack associations do not see themselves as being charitable organizations, nor would they want to see themselves as such.

There are many questions in my mind respecting the moral implications of actions that promote something that is less than healthy in terms of the work ethic of the country. History has shown that when nations have taken that route, they eventually come up against that and must make changes.

Honourable senators, why is it now in the Criminal Code? That is a question I raise because it is a moral issue and one that concerns the people of Canada—and history has shown that to be correct—but we, in our time, have decided to go a different route, an easier route, one that will, in the end, provide disincentive for the public in terms of its government because eventually the truth will come out.

What we have is a public that is unaware of the moral dimensions involved, and I would also suggest the social dimensions and perhaps the political dimensions. Morally, we are talking about disincentives for people to work. If a person can win a million dollars, they will go for that. If you do not believe that, go to the 6/49 Lotto kiosk when the prize is up to \$10 million. You will then realize that when it is at \$10 million the lineups are longer, and the fact of the matter is that the longer the lineups the less chance there is of winning.

One would think that long lineups would cut down on other forms of gambling, but there is more money spent on other lottery tickets when the prize is at \$10 million than at any other time. So that whole mentality, that whole moral loss, is occurring, but it is occurring in such a way that it is made out to be fun, entertainment, call it anything you like, but it is a demoralizing of a value which until this time this country has had as a cornerstone of its development. We need to stop and look at what is happening.

There are other considerations I could raise, such as the widening gap between the rich and the poor when you make one millionaire at the cost of millions of others. That widens the gap between the rich and the poor. You are also giving more government control to people's lives in terms of the funds

[Traduction]

tions qui incitent les hommes, consciemment ou non, à la cupidité, qui s'appuient sur le fait que les jeux de hasard incitent les gens à croire à la chance plutôt qu'au travail et à l'intelligence.

Il y a vingt ans que les jeux de hasard ont été légalisés au Canada. Soit pas plus d'une génération. Les jeunes d'aujourd'hui sont mûrs pour cette forme de jeu qui est maintenant proposée. Nous avons élevé nos enfants dans la croyance que les jeux de hasard étaient non seulement acceptables, mais aussi souhaitables, qu'ils faisaient partie de notre mode de vie. Mais nous avons fait des promesses que nous ne pourrions tenir. Il est donc malhonnête—et je n'ai aucune hésitation à le dire—de faire de la publicité sur ces jeux. On ne voit guère de publicité fait sur les causes justes. Il semble qu'il n'y en ait plus. Je suis convaincu que les associations de courses de chevaux ne se considèrent pas comme des organismes de charité et qu'elles ne visent pas à l'être.

Je me pose beaucoup de questions sur les implications morales d'actions qui font la promotion d'activités malsaines pour l'éthique de travail dans notre pays. L'histoire montre que les pays qui se sont engagés dans cette voie ont dû tôt ou tard rebrousser chemin.

Honorables sénateurs, pourquoi cette disposition figure-t-elle maintenant dans le Code criminel? Je soulève cette question parce que c'est une question morale et une question qui concerne la population du Canada—et l'histoire a montré que cette position était juste. Mais nous, nous avons décidé d'emprunter une voie différente, plus facile, une voie qui, ultimement, nous mènera dans un cul-de-sac, parce que nous finirons par y voir clair.

À l'heure actuelle, le public n'a pas conscience des dimensions morales ni même des dimensions sociales ni peut-être des dimensions politiques. Du point de vue moral, les jeux de hasard découragent les gens de travailler. Si quelqu'un peut gagner un million de dollars, il tentera sa chance. Si vous ne me croyez pas, allez à un kiosque de loterie où l'on vend des billets de la 6/49 lorsque le gros lot est de 10 millions de dollars. Vous vous rendrez alors compte que lorsque le gros lot est de cet ordre-là les files d'attente sont plus longues. Et pourtant on sait que plus les files d'attente sont longues moins on a de chances de gagner.

En outre, on serait porté à croire que plus les gens achètent de billets de la 6/49, moins ils achètent de billets d'autres loteries. Or c'est le contraire qui se produit: c'est au moment où le gros lot de la 6/49 atteint 10 millions de dollars que les gens achètent le plus de billets d'autres loteries. Et cette évolution des mentalités, cette dégradation des valeurs morales s'opèrent dans un climat de jeu, de divertissement public, appelez cela comme vous voudrez. Mais cette mentalité de parieur, qui a servi de fondement au développement de notre pays, est démoralisatrice. Nous devons donc nous arrêter et analyser la situation.

Je pourrais soulever d'autres problèmes, comme l'écart qui se creuse de plus en plus entre les riches et les pauvres lorsqu'on rend quelqu'un millionnaire aux frais de un million d'autres. Une telle pratique aggrave l'écart entre les riches et les pauvres. Nous donnons également au gouvernement plus

[Text]

raised therefrom. Also, extending gambling—and this is a concern of ours—increases the potential market for organized crime which has, as its main base, gambling. We have taken over the business.

The Chairman: Have you completed, Senator Cools?

Senator Cools: I am wondering if the witness has conducted any studies on this. For example, I have been told that people who buy lottery tickets are invariably poor.

Rev. Hartley: We are asking for more up-to-date information. We would like to see studies done on that. We have not done any studies on teletheatres. We do not have any information on that aspect, but we expect the trend would be similar.

The elderly tend to buy more lottery tickets, and since most of the elderly are retired, they are living on small incomes. It is also true that those in the lower income brackets spend approximately the same amount as those in the middle and upper income brackets, but because of the difference in income it is, in fact, regressive; it costs more for the person in the lower income bracket than for those in the middle and upper income brackets.

An interesting statistic that has come out recently indicates that college students are falling into line. University and college graduates, people you would think would have a better idea of the risks involved, have bought into the system.

Senator Cools: Your response related to lotteries rather than other forms of gambling.

Rev. Hartley: I am talking about legalized gambling.

Senator Cools: I have been told that horse racing involves one of the cleanest forms of gambling. Do you have any information on that?

Rev. Hartley: I would not argue with that, but it has been on track.

Senator Cools: I have been told that horse racing involves little crime because it is so labour intensive and so expensive.

Rev. Hartley: I would like to see a study in that regard. You are asking me for information that I do not have. One of our concerns relates to bookmaking, and in that regard I refer to the American experience, which is the one from which we can learn most because they are further down the road. There has been a long history of American involvement in gambling. Despite warnings, Las Vegas is one of the results.

Governor Dewey some time ago said that the entire history of legalized gambling—and this incorporates horse racing—in the United States and abroad showed that it had brought nothing but poverty, crime, corruption, demoralization of moral and ethical standards, and ultimately a lower living standard. There is also the experience of the Kefauver Report and that

[Traduction]

d'emprise sur la vie des gens grâce aux fonds récoltés sur les paris. De plus, l'extension des jeux de hasard—et ceci nous concerne tous—accroît le marché potentiel du crime organisé, qui a fait de ces jeux sa base principale. Nous avons pris le relais du crime organisé.

Le président: Avez-vous terminé, sénatrice Cools?

Le sénateur Cools: Je me demande si le témoin a fait des études à ce sujet. Par exemple, je me suis laissé dire que les acheteurs de billets de loterie sont toujours des gens pauvres.

Le révérend Hartley: Nous aimerions avoir des renseignements plus à jour. Nous aimerions que des études soient faites en cette matière. Nous n'avons pas fait d'études sur les salles de paris. Nous n'avons donc pas de renseignements sur cet aspect du problème, mais nous présumons que la tendance serait semblable.

Les personnes âgées ont tendance à acheter plus de billets de loterie et, puisque la plupart d'entre elles sont retraitées, elles doivent vivre avec des revenus moindres. Il est également vrai que les personnes à faible revenu consacrent environ le même montant d'argent que les personnes à revenu moyen et supérieur. Toutefois, en raison de la différence de revenu, il en coûte plus aux personnes à faible revenu qu'aux contribuables à revenu moyen et supérieur.

Une statistique intéressante a été dévoilée récemment, qui indique que les étudiants de niveau postsecondaire ont emboîté le pas au reste de la population. En effet, les diplômés des collèges et universités, qui devraient avoir une meilleure idée des risques que comportent les jeux de hasard, se sont fait prendre au jeu.

Le sénateur Cools: Votre réponse avait trait aux loteries plutôt qu'aux autres formes de jeux.

Le révérend Hartley: Je parlais des jeux légalisés.

Le sénateur Cools: Je me suis laissé dire que les courses de chevaux constituaient l'une des formes de jeux le plus propre. Avez-vous des renseignements à ce propos?

Le révérend Hartley: Je ne le conteste pas.

Le sénateur Cools: Je me suis laissé dire que les courses de chevaux n'incitaient pas tellement au crime parce que c'est une industrie de main-d'œuvre et dispendieuse.

Le révérend Hartley: J'aimerais consulter une étude à cet égard. Vous me demandez des renseignements que je n'ai pas. L'une de nos préoccupations concerne les bookmakers et, en cette matière, je prends exemple sur les Américains, desquels nous pouvons apprendre le plus parce qu'ils ont une plus longue expérience que nous en la matière. Il y a beaucoup plus longtemps que nous qu'ils ont légalisé les jeux de hasard. Et, en dépit des avertissements, on voit l'un des résultats: Las Vegas.

Le gouverneur Dewey a déjà dit que toute l'histoire de la légalisation des jeux de hasard—dont les courses de chevaux aux États-Unis et ailleurs montrait que les jeux de hasard n'amenaient que pauvreté, crime, corruption, dégradation des valeurs morales et, en bout de ligne, une baisse du niveau de vie. Il y a aussi le rapport Kefauver et l'expérience de Robert

[Text]

of Robert F. Kennedy, who was fighting corruption. Today, Las Vegas has the highest crime rate of any city in the United States.

What I am asking for is a study to be done in Canada. We want that information.

Senator Cools: I hear you, but yesterday and the day before other witnesses told the committee that people in this country who have been charged with bookmaking have not been taking bets on horse racing, but on other sports.

Rev. Hartley: I would like to see the evidence. That is all I would ask for on that score. Bookmaking is only one side of the issue.

We need to have some kind of input from those who are on the legal front and those involved in law enforcement. I would ask for that. I am not making pontifical statements about that situation, but we have, in the light of the past, real fears respecting the further development of gambling, without study, without some indication, and that is why we have asked for a deferral in the first recommendation.

Senator Doody: I will be very brief in my questioning in order not to take up too much of the committee's time, and I would ask the witness to try to go along with me on that.

Rev. Hartley: Sure.

Senator Doody: With regard to the compulsive gambling that the witness described so eloquently, sincerely and passionately, I think we are in agreement that it is a terrible situation; but is it compulsive gambling or compulsive horserace gambling that you are trying to get at here? It seems to me that you are going to have compulsive gamblers whether or not racetracks or teletheatres are licenced. Closing down or not opening a particular facility is not going to cure an addict.

It seems to me—and I admit that I am completely uninitiated in this situation; it is not a field in which I have taken any great interest until now—that if a compulsive gambler wants to gamble, he is not going to be held up by the fact that there is not a teletheatre in his immediate neighbourhood. I have seen people bet on licence plates on motor cars or on what color the sky is going to be at a given hour of the day. If they want to bet, they are going to bet. From my uninitiated stance, it seems to me that it might be better to have the betting in a controlled, mob-free, government licenced atmosphere than it would be to have gamblers run willy-nilly through the streets looking for the opportunity to spend their money.

It seems to me that some of your eloquence may not have been perfectly directed. You quote Governor Dewey and Senator Kefauver talking about corruption, and so on. Surely you are not suggesting in the same breath that the government-run Lotto 6/49 is a corrupt practice or that it may pose financial difficulties for some people who unfortunately find that to be a way to get rid of their money, or whatever the psychological reason might be for their lining up endless times to get tickets on these things? Surely you are somewhat over-hyped when you talk of corruption, Governor Dewey, Senator Kefauver

[Traduction]

F. Kennedy, qui a combattu la corruption. À Las Vegas sévit aujourd'hui le plus haut taux de criminalité des États-Unis.

Ce que je demande, c'est qu'une enquête ait lieu au Canada. Nous avons besoin de ces renseignements.

Le sénateur Cools: Je comprends. Mais hier et avant-hier d'autres témoins ont dit au Comité que les personnes accusées d'avoir pris des paris ont en fait accepté des paris dans d'autres sports que les courses de chevaux.

Le révérend Hartley: J'aimerais voir les preuves. C'est tout ce que je demande. La prise et l'inscription des paris ne sont qu'un aspect des choses.

Il nous faut connaître l'avis des juristes et de ceux qui ont pour tâche de faire respecter la loi. C'est ce que je demande. Ce ne sont pas des déclarations pontifiantes. Mais il reste qu'à la lumière du passé, nous sommes fondés à craindre une autre extension des jeux de hasard sans qu'il y ait eu au préalable des études, sans indication aucune. C'est pourquoi nous avons demandé, dans notre première recommandation, que l'adoption du projet de loi soit reportée.

Le sénateur Doody: Je serai très bref parce que je ne veux pas monopoliser le temps du Comité. Je demanderais au témoin d'en faire autant dans sa réponse.

Le révérend Hartley: Bien sûr.

Le sénateur Doody: En ce qui concerne les joueurs invétérés dont a parlé le témoin de façon si éloquente, sincère et passionnée, je crois que nous sommes tous deux parfaitement d'accord et que leur situation est peu enviable; mais à quel type de jeu faites-vous allusion? Les courses de chevaux ou les autres jeux? Il me semble à moi qu'il y aura toujours des joueurs invétérés, que les hippodromes ou les salles de paris soient autorisés ou non. Ce n'est pas en fermant ou en interdisant telle ou telle installation que l'on va résoudre le problème des joueurs invétérés.

Il me semble—et je suis loin d'être expert en la matière, ne m'y étant intéressé que très récemment—que si un joueur invétéré veut jouer aux courses, il donnera libre cours à son penchant même s'il n'y a pas de salles de paris à proximité de chez lui. J'ai vu des gens parier sur des plaques minéralogiques ou sur la couleur du ciel le lendemain. S'il veulent parier, ils le feront. De mon point de vue de non-initié, il me semble qu'il serait préférable que cette activité soit réglementée par l'État, qu'elle se déroule dans des endroits contrôlés, loin des foules, que de laisser les gens parier à qui mieux mieux et être la proie du premier profiteur venu.

Toutefois, une partie de vos critiques est peut-être exagérée. Vous citez le gouverneur Dewey et le sénateur Kefauver, qui ont parlé de corruption, etc. Vous n'êtes sûrement pas d'avis que jouer à la loterie 6/49, gérée par l'État, est une pratique corrompue qui accule à la faillite ceux qui s'y adonnent, qui les force pour une obscure raison d'ordre psychologique à se mettre dans une file d'attente deux fois par semaine, 52 fois par année? N'exagérez-vous pas un peu quand vous parlez de corruption? Quand vous mettez sur le même plan ceux qui dépendent 5 à 10 \$ pendant une soirée dans un casino autorisé, ceux

[Text]

and election campaigns in the United States in 1940 in the same breath as people who buy 6/49 tickets or people who want to spend \$5 or \$10 on a Friday evening in a licenced gambling casino? I understand that there are people who will spend next year's salary in a licenced gambling facility, but I suspect that they will also find a way to get rid of their money if there is no such facility available.

To say that gambling is a moral issue may very well be true, but it seems to me that if it is a recognized failure of humanity to bet, then it is better to bet in a controlled, licenced situation than it is to have indiscriminate, mob-run, criminal activities which are encouraged in the absence of state control. Would that be a reasonable assumption, from my innocence?

Rev. Hartley: I would like to address a couple of those points, and I appreciate your sensitivity to those people who have a gambling problem. If you could reassure me that there is no corruption at all in the present legal system, I would be very, very reassured.

Senator Doody: If you can convince me that there is no corruption in religion, I would be equally satisfied. There is corruption everywhere in this perfect world of ours, and I think it is our ideal to achieve perfection; but, God knows, we are not there yet.

Rev. Hartley: I have no problem with the fact that there is corruption within all of us. The Church has never claimed to be anything but involved with human beings and human weakness, but not to promote it.

Senator Frith: If corruption did not exist, there would be no reason for the Church to exist.

Senator Doody: Nor government.

Rev. Hartley: The question is that government ought not to be in the business of promoting gambling. My concern is that it is not simply a matter of setting up teletheatres, as it was not simply a matter of setting up lotteries. The kind of promotion that has gone on has not been that which has been mildly bland. It has been an outright campaign on the population, and I would bring forward statistics to support that argument. At this point, my guess is that the same thing will happen with teletheatre betting. We are increasing the problem; we are not simply addressing one that is old and not going to be a problem for us because we allow it to happen in ordered society.

The other issue is one of perspective. You may knock the Kefauver Report and Governor Dewey, but they were addressing a very serious problem in their time. They took the means to stop and look at their problem and make some decisions about the context in which they found themselves. We are only asking for the same thing today.

Senator Doody: For the record, I did not knock Senator Kefauver, and I did not knock Governor Dewey.

Rev. Hartley: But you knocked my reference.

[Traduction]

qui jouent à la 6/49, et ceux auxquels ont fait allusion le gouverneur Dewey et le sénateur Kefauver au cours de la campagne électorale de 1940 aux États-Unis? Certes, il existe des gens qui dépenseront des sommes fabuleuses dans des salles de jeux légales, mais il reste que ces gens-là trouveraient le moyen de dilapider leur argent si de telles salles n'existaient pas.

On peut certes dire qu'il est immoral que de s'adonner à ces jeux. Si c'est vrai, il me semble qu'il vaut mieux que de telles activités se déroulent au vu et au su de tous, dans des lieux régis par l'État, que dans des tripots tenus par des criminels, qui seraient florissants du fait de l'absence de l'État. Est-ce là une interprétation plausible de la part du non-initié que je suis?

Le révérend Hartley: J'aimerais m'arrêter sur quelques-uns des points que vous venez de soulever. Je vous remercie de l'intérêt que vous portez aux joueurs invétérés. Si vous pouviez me garantir qu'il n'y a pas de corruption dans le système actuel, je m'en porterais beaucoup mieux.

Le sénateur Doody: Si vous pouviez me convaincre qu'il n'y a pas de corruption dans l'Église, je serais tout autant rassuré. La corruption est omniprésente dans ce monde imparfait qui est le nôtre. Nous devons tendre vers la perfection, mais Dieu sait que nous en sommes encore loin.

Le révérend Hartley: Bien sûr que la corruption est partout. L'Église n'a jamais eu la prétention d'être parfaite; elle est humaine et faillible, mais ne prêche pas la faiblesse.

Le sénateur Frith: Si la corruption n'existait pas, l'Église n'aurait aucune raison d'être.

Le sénateur Doody: Ni le gouvernement.

Le révérend Hartley: Le fait est que le gouvernement ne devrait pas faire la promotion des jeux de hasard. Le problème n'est pas en soi l'établissement de salles de paris, comme il n'était pas en soi la création de loteries. Le problème, c'est le genre de promotion que l'on en a fait. Promotion qui a pris la forme d'une véritable campagne visant toute la population. J'aimerais présenter des statistiques à l'appui de cette affirmation. Au point où nous en sommes, je présume que c'est ce qui arrivera aussi avec le pari en salle. Nous amplifions le problème; nous ne nous bornons pas à tenter de régler un vieux problème, et il ne suffit pas de permettre que le pari en salle s'exécute dans une société ordonnée, pour que le problème ne s'aggrave pas.

L'autre aspect est une question de point de vue. Vous pouvez bien vous attaquer au rapport Kefauver ou au gouverneur Dewey, mais le problème qu'ils voulaient résoudre à l'époque était très sérieux. Ils ont pris les moyens pour s'arrêter et réfléchir, et ils ont pris des décisions qui étaient appropriées dans le contexte où ils se trouvaient. Nous ne faisons que demander la même chose aujourd'hui.

Le sénateur Doody: Qu'il soit noté que je ne me suis pas attaqué au sénateur Kefauver ni au gouverneur Dewey.

Le révérend Hartley: Mais vous vous êtes attaqué au document auquel je me suis référé.

[Text]

Senator Doody: I questioned the relevance in this particular situation.

Rev. Hartley: My relevance is that it was the context and the time that demanded that kind of study and reaction. In our context, we are asking for the same which is 20 years of legalized gambling without any study of the results. Thank you, senator. I appreciate the chance to respond to that question.

Senator Beaudoin: My question is for information only. Like Senator Doody, I am not an expert in this domain at all, and I do not bet myself. My question is: Do you consider that betting in itself is something wrong? In other words, do you consider that betting should be a crime or, if I follow your memorandum, do you ask for a deferral of the question and perhaps a Royal Commission to study it, or are you convinced that in itself it is, what we say in latin, "*malum in se*", a wrong in itself?

Rev. Hartley: That is a fair question, and a personal one, and I would be happy to discuss the theological implications that I feel are involved in betting itself. I think that the case in point, senator, is that of action, which is already in place. Whether or not I accept betting is secondary in some ways to what is happening right now and what we are asking for. I do have personal views on matters that are theologically based, and they range from the Catholic view, which is more liberal in its opinion. But the bottom line in terms of compulsive gambling—and Roman Catholic theologians will agree with this position. You are asking me theological questions, senator—

Senator Beaudoin: No, no, no.

Rev. Hartley: The other view is the Dominical view, which is the kind of thing that we are bringing forth today, which represents a fair group of thinking of people in terms of our time and the issue of betting.

Senator Frith: I should tell you that in the Senate I made an intervention, which I sensed was a voice in the wilderness. I will tell you why in a moment. Because of the words I am going to use, we will better understand what I mean by them.

Rev. Hartley: It is very helpful to have a dictionary.

Senator Frith: I am reading from my *Oxford Concise*.

Rev. Hartley: That is a sound authority, Senator Frith.

Senator Frith: Then we are off to a good start. The first big, black meaning I would like to deal with is the definition of "moral", which is concerned, with character or disposition or with the distinction between right and wrong. The other definition I would turn to is "ethical", and I think I support the generally accepted meaning of "ethics" or "ethical" as relating to morals or treating of moral questions. You might say that morality is the question of right and wrong; ethics is the science of morality.

[Traduction]

Le sénateur Doody: J'ai mis en doute la pertinence de cet exemple.

Le révérend Hartley: Ma référence est pertinente compte tenu du contexte et de l'époque qui exigeaient ce genre d'étude et de réaction. Aujourd'hui, nous demandons la même chose, car nous trouvons inadmissible que l'on passe 20 ans à accepter cette forme de jeu légalisé sans se demander quelles en sont les conséquences. Merci, sénateur. J'ai été heureux de pouvoir répondre à cette question.

Le sénateur Beaudoin: Un simple renseignement. Comme le sénateur Doody, je ne suis nullement expert dans ce domaine, et je ne parie pas moi-même. Ma question est la suivante: Considérez-vous que le pari soit à proscrire? Autrement dit, trouvez-vous que le pari devrait être criminalisé, ou si j'ai bien saisi votre mémoire, demandez-vous que la question soit reportée à plus tard et qu'on en confie peut-être l'étude à une Commission royale, ou êtes-vous convaincu que cette activité est, comme on dit en latin, *malum in se*, ou mauvaise en soi?

Le révérend Hartley: Votre question est honnête et personnelle, et je serais heureux de discuter avec vous des répercussions du pari sur le plan théologique. Mais je crois que l'objet de notre propos concerne une activité qui se pratique déjà. Que j'accepte ou non le pari est secondaire, d'une certaine manière, par rapport à ce que nous faisons et demandons actuellement. J'ai ma façon à moi de percevoir certaines questions d'ordre théologique, qui s'écarte de celle des catholiques, qui ont une vision beaucoup plus libérale. N'oublions pas qu'à la limite, on devient un joueur invétéré—et les théologiens catholiques romains seront d'accord avec moi là-dessus. Vous me posez des questions théologiques, sénateur...

Le sénateur Beaudoin: Non, non, non.

Le révérend Hartley: L'autre point de vue est le point de vue dominical, celui que nous soumettons aujourd'hui, et qui est partagé par beaucoup, qui s'interrogent sur l'utilisation de leur temps et sur la question du jeu.

Le sénateur Frith: Je vous avoue que j'ai fait une intervention au Sénat qui a laissé mes collègues assez indifférents, et je vous dirai pourquoi dans un instant. Vu les mots que je m'apprete à utiliser, il serait préférable que vous sachiez bien quel sens je leur donne.

Le révérend Hartley: Un dictionnaire est très utile.

Le sénateur Frith: Ma définition vient du *Oxford Concise*.

Le révérend Hartley: C'est une bonne source, sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Nous partons donc sur un bon pied. Le premier terme dont je voudrais donner la définition est «moral»; selon ce dictionnaire, moral s'entend de ce qui concerne les mœurs, les habitudes et de ce qui distingue le bien du mal. L'autre définition à laquelle je vous réfère est celle du mot «ethical», et je suis d'accord avec le sens qu'on donne habituellement aux mots «ethics» et «ethical» comme étant ce qui concerne la morale et ce qui traite des questions morales. On peut dire aussi que la moralité réunit les principes qui définissent le bien et le mal, tandis que l'éthique est la science de la moralité.

[Text]

Rev. Hartley: The practice, yes.

Senator Frith: I just wanted to add the root word "ethos", because it fits in with what I want to ask you about, which is the characteristic spirit of a community, people or system.

The question I want to ask you is: Is gambling any longer a moral or ethical issue in a society that elects governments—and there is nothing partisan about this—that urge people to practice it?

Rev. Hartley: My answer to that is that both ethics and morality have to do with how we treat each other as human beings. When government does what it has done, it does something to the ethos and the make-up of our attitudes and the way we go about things. Is it not surprising to you, as senators, that even the banks, the most conservative entities in this country, are now in the business of enticing customers by the winning ethic, the gambling ethic? It really has become so much a part of our ethos that it does eat away at some of the basic moral principles upon which our society has been built.

Senator Frith: Our job here as legislators, in trying to deal with the desirability of this legislation, is multidimensional. There are stages to this process. We may very well have our personal views on the moral issue—we may very well think that gambling, as a human activity, is unethical for the reasons you have set out—but that is an individual decision. I have to remember that I am here to try to reflect the morality of my community, the Canadian society.

If some expert in ethics or the science of morality came here from another planet to conduct a study of society in Canada, and if that being came to Canada to find out what are the moral questions this society asks itself, it would be hard pressed to say that Canada is one of those societies in which gambling is still a moral issue, because the state not only permits it but actively spends a lot of taxpayers' money trying to convince those taxpayers to do it. It is difficult to say that this is an immoral act when the government—and I do not mean the Conservative government, I mean government at all levels—is badgering the citizens on all sides to engage in this so-called "immoral" activity. That is another dimension to the question.

As a legislator, I must consider another dimension, which is that there are many beneficial elements to this legislation—it will keep racetracks going, it will create employment and so on. I can find all sorts of beneficial reasons, as someone with some responsibility for what laws govern society, to support this legislation. To draw an analogy, I suppose I could say that stealing in Sherwood Forest was not an immoral act because Robin Hood took from the rich and gave to the poor. He stole in order to help the poor—was that stealing no longer an immoral act?

Rev. Hartley: Are you raising those questions, senator?

[Traduction]

Le révérend Hartley: La pratique, oui.

Le sénateur Frith: Je voulais simplement vous rappeler, pour que vous puissiez bien comprendre ce dont je veux parler, que le mot «éthique» a pour racine le mot «ethos», qui s'entend de l'âme d'une collectivité, d'un peuple, ou d'un système.

La question que j'aimerais vous poser est la suivante: Le jeu est-il encore une question morale ou éthique dans une société qui élit des gouvernements—et ma question n'est nullement partisane—qui incitent les gens à s'y adonner?

Le révérend Hartley: Ma réponse serait que l'éthique comme la morale ont quelque chose à voir avec la manière dont nous nous traitons les uns les autres comme êtres humains. Quand un gouvernement agit comme il l'a fait, il influe sur l'éthique et sur les attitudes ainsi que sur la manière dont les choses sont perçues. Ne trouvez-vous pas étonnant, en tant que sénateurs, que même les banques, institutions les plus conservatrices de notre pays, attirent leurs clients en exploitant leur attrait pour le hasard ou pour le jeu? Cette pratique est maintenant si généralement admise qu'elle nous fait même oublier certains des grands principes moraux sur lesquels notre société s'est édifiée.

Le sénateur Frith: Notre responsabilité, en tant que législateurs qui essaient d'évaluer dans quelle mesure cette loi est souhaitable, est multidimensionnelle. Elle comporte plusieurs volets. Certains voudront faire valoir leur propre perception de l'aspect moral de la question—on peut très bien penser que le jeu, comme activité humaine, est contraire à l'éthique pour les raisons que vous avez décrites—mais la décision demeure individuelle. Je dois toutefois me rappeler qu'en tant que sénateur, je dois aussi tenir compte des principes moraux qui ont cours dans ma collectivité, la société canadienne.

Si des experts en éthique ou en science morale d'une autre planète venaient au Canada pour étudier notre société et pour se demander quelles questions morales elle se pose, ils seraient fortement incités à dire que la société canadienne est l'une de celles où le jeu est encore considéré comme moral, parce que non seulement l'État l'autorise mais parce que celui-ci dépense beaucoup pour convaincre les contribuables de s'y adonner. On peut difficilement dire qu'il s'agit d'une activité immorale quand le gouvernement—et je ne veux pas parler uniquement du gouvernement conservateur, mais bien de tous les gouvernements à tous les paliers—prend tous les moyens pour inciter les citoyens à pratiquer cette activité jugée «immorale» par certains. C'est une autre dimension qu'il faut considérer.

En tant que législateur, je dois aussi tenir compte d'un autre aspect, soit celui des nombreux avantages qu'apportera ce projet de loi—les hippodromes pourront demeurer ouverts et cela créera des emplois. Je pourrais trouver toutes sortes de raisons valables, en tant que responsable des principes législatifs qui régissent notre société, pour appuyer ce projet de loi. Par analogie, je pourrais dire, je suppose, qu'il n'était pas immoral de voler dans la forêt de Sherwood puisque Robin-des-Bois redistribuait aux pauvres ce qu'il prenait aux riches. Il volait pour aider les pauvres—mais le vol n'en était-il pas moins un acte immoral?

Le révérend Hartley: Vous posez-vous la question, sénateur?

[Text]

Senator Frith: I should like you to comment upon them. I want you to understand the different dimensions to the questions we have to answer.

Rev. Hartley: I am not at all unaware of that argument, senator, and I welcome the chance to speak to it. Not only individuals but governments are capable of immoral acts, as we know when we take a look at our entire court system. Our legal system is based on what is right and wrong and on the ethical issue involving behaviour. We are dealing here with the question of behaviour; therefore, it is an ethical and moral question.

Government, over the last 20 years, has not seriously looked at the implications of that behaviour. It has accepted the benefits to be taken from certain behaviour and has been able to draw on all of the arguments in favour of it, but I have yet to see a report that has looked at the down side.

If we are to look at the question of ethics and moral behaviour, we must consider legal behaviour, because that is what moral behaviour and ethical behaviour eventually become. By decriminalizing certain activities, we are making them right. At the moment, this activity is wrong. Whether you like it or not, that is what is in our law. So we are making a moral decision, whether we choose to think of it that way or not, because it affects the behaviour, the ethics and the ethos of the people in our nation. You are saying that it already exists. There are many other things that we can legalize, too.

Senator Frith: But as to my responsibility as a legislator, there are other dimensions to consider.

Rev. Hartley: There are and I am not ignoring them. I am not suggesting that this is an easy thing to deal with. I am only asking senators to deal with it and to give the reasons, not just on the one side but on all sides. I am asking that you study all of the evidence. If you still decide, after doing so, to pass this legislation, then I, as a citizen, must live with your decision. But I want to see the evidence. I want to see the statistics. I want to see the homework done before another major issue of this sort is decided upon. And I am using the word "I" only in terms of this presentation—many of us, as citizens, feel the same way.

When I go on the highway I am exercising a privilege, not a right. If I do something against the law on the highway, I certainly know whether I have done right or wrong, because the law has prescribed it. That is also true in the tobacco industry. In many ways, smoking was not regarded as a moral issue by those who were proposing further legislation for that industry. There are a lot of financial benefits involved, but eventually the costs came down on us and we realized it had to be controlled further. We have not stopped smoking, although there are those of us who would like to see a totally non-smoking environment. That is not going to happen, although in certain areas of our society it must be restricted—in hospitals, for example, which claim that health is their prerogative, their

[Traduction]

Le sénateur Frith: J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez. Je voudrais que vous saisissiez bien tous les volets que nous devons évaluer.

Le révérend Hartley: Je connais cet argument, sénateur, et je suis heureux de pouvoir vous en parler. Il n'y a pas que les individus qui peuvent poser des actes immoraux; les gouvernements le font aussi, comme on peut le constater en observant ce qui se passe dans nos tribunaux. Notre système juridique est fondé sur la notion du bien et du mal et sur l'éthique inhérente au comportement. Il est question ici de comportement; c'est donc son éthique et sa moralité qu'il faut juger.

Dans les vingt dernières années, le gouvernement ne s'est pas demandé quelles répercussions pouvaient avoir ce comportement. Il s'est déclaré satisfait des avantages que pouvaient avoir certains comportements en faisant siens tous les arguments qui lui permettaient de les justifier, mais on n'a pas encore vu de rapport qui présentait l'autre côté de la médaille.

Si nous envisageons cette question du point de vue de l'éthique et de la moralité, nous devons aussi le faire du point de vue juridique, car en bout de ligne, c'est la loi qui décide de la moralité et de l'éthique des comportements. En décriminalisant certaines activités, nous les rendons moralement correctes. À l'heure actuelle, cette activité est répréhensible. Que vous aimiez ça ou non, c'est ce que dit la loi. La décision que nous prenons est donc morale, qu'on conçoive cette activité comme correcte ou non, car elle influe sur les comportements, sur l'éthique et sur l'éthos de ceux qui forment notre nation. Vous dites que cette activité existe déjà. Il y a bien d'autres choses que nous pourrions légaliser aussi.

Le sénateur Frith: Mais pour bien remplir mon rôle de législateur, je dois tenir compte aussi des autres aspects de la question.

Le révérend Hartley: Ils existent et je ne les oublie pas. Je ne prétends pas que la question soit facile à trancher. Je demande simplement aux sénateurs de bien l'examiner et de justifier leur décision, en tenant compte de tous les aspects de la question. Je vous demande d'examiner tous les faits. Si après cela, vous décidez toujours d'adopter ce projet de loi, eh bien, en tant que citoyen, je devrais accepter votre décision. Mais je veux connaître les faits. Je veux voir les statistiques. Je veux qu'on fasse tout ce qu'il y a à faire avant qu'une autre question de cette importance soit tranchée. Si je dis «je», c'est en tant qu'auteur de cet exposé, mais je sais que nous sommes nombreux à penser de la sorte.

Lorsque je circule sur une route, j'exerce un privilège et non un droit. Si j'enfreins le code de la route, je sais si j'agis bien ou mal, parce que la loi me l'indique clairement. On peut dire la même chose de la cigarette. À bien des égards, l'usage du tabac n'était pas considéré comme une question morale par ceux qui voulaient que ce commerce demeure légal. Il y a bien des intérêts financiers en cause, mais à un moment donné, nous avons réalisé que la cigarette comportait des risques et nous avons décidé qu'il fallait mieux contrôler son usage. Nous n'avons pas cessé de fumer, même si certains parmi nous voudraient bien que la cigarette soit bannie partout. Cela n'arrivera pas, mais dans bien des secteurs, il nous faut imposer des restrictions, comme dans les hôpitaux, par exemple, qui préten-

[Text]

ethic and their behaviour pattern. Pharmacists are still struggling with this issue.

There are no easy answers to any of these questions, but we need to struggle with the issues. That is really all I am asking you to do.

Senator Frith: Looking at another definition, I have come across one for "moral courage"—the courage to encounter odium, contempt, et cetera, rather than abandon the right course. I suppose that is what you are looking for.

Rev. Hartley: Thank you, senator.

Senator Bolduc: The committee was told yesterday that, on average, one person might bet \$30 per night at the track, which is about the price of a hockey ticket. Fifty years ago money was a rare commodity, but today everyone has a few bucks in his pocket, and they go to the track and they play the game. How do you see that as being antisocial behaviour?

Rev. Hartley: I think what has happened, senator, is that in our thinking we have euphemistically taken the issue of gambling and called it entertainment. By so doing, we have made it fun; fun in such a way that it becomes acceptable and a norm in terms of money or supplementing the family income. We do a lot of rationalizing around the issue of gambling and, in particular, betting. The average you speak of, if applied to different income groups, might provide a different picture.

I would like to see a greater breakdown of that figure with respect to who is spending that money, where it is coming from, and what impact it is having on the family and individual in the long term. If a compulsive gambler spends \$30 a week or \$30 a day, I do not know what those figures really say to me. That could be a very substantial figure. Like the current practice of lotteries, it is compulsively encouraged. Every Wednesday or every Saturday, if you don't buy you can't win. The same is true for the theatre bettings. Theatres are going to be there to promote what they have. The more people spend and the more money that is made, the more it will help create a greater compulsion. I have difficulty with that, senator.

Senator Corbin: Mr. Chairman, Oxford has just brought out its new 20-volume dictionary.

Senator Frith: I have not yet received my copy.

Senator Corbin: In other words, many of the notions have been rather extended or watered down.

Earlier the witness suggested that RCs have a rather liberal approach to some of these social issues. I am sure he is not suggesting that the current populace is Liberal by any means, because we have evidence to the contrary.

Rev. Hartley: That was a small "I", senator, in terms of outlook on that issue.

Senator Corbin: I agree with most of what you say, and it reinforces some of my concerns.

[Traduction]

dent qu'en tant que responsables de la santé publique, ils doivent en faire une question d'éthique et de moralité. Les pharmaciens mènent encore un combat à ce sujet.

Quelles que soient les questions, il n'y a pas de réponse facile, mais il faut lutter pour convaincre les autres de ses points de vue. Ce n'est que cela que je vous demande de faire.

Le sénateur Frith: En cherchant une autre définition, j'ai trouvé celle-ci sur le «courage moral»; on dit que c'est le courage de faire face à la réprobation générale, au mépris, etc. au lieu d'abandonner ses principes. Je suppose que c'est cela que vous visez.

Le révérend Hartley: Merci, sénateur.

Le sénateur Bolduc: Quelqu'un nous a dit, à la séance d'hier, qu'en moyenne, une personne pariait 30 \$ par soir aux courses, soit à peu près l'équivalent du prix d'un billet de hockey. Il y a cinq ans, l'argent était rare, mais aujourd'hui, on a bien tous quelques dollars pour aller aux courses et parier. En quoi ce comportement est-il antisocial?

Le révérend Hartley: Ce qui est arrivé, à mon avis, sénateur, c'est que par euphémisme, nous avons considéré le jeu comme un divertissement. On a fait de cette activité un divertissement, un moyen acceptable d'augmenter le revenu familial. Nous nous sommes longuement penchés sur la question des paris et surtout des mises, en vue de trouver une explication logique à tout cela. Si la moyenne à laquelle vous faites allusion était appliquée à diverses catégories de revenus, le tableau serait peut-être différent.

J'aimerais avoir des précisions au sujet des chiffres que vous avancez; je voudrais savoir qui dépense cet argent, d'où il vient et connaître aussi les répercussions que cela peut avoir à long terme sur la famille et le parieur. Prenons l'exemple d'un joueur invétéré qui dépense 30 \$ par semaine ou par jour; ces chiffres pour moi ne veulent rien dire. Cela peut représenter une somme considérable. La loterie aussi est un jeu qu'on encourage fortement. Vous ne pouvez pas gagner si vous n'achetez pas vos billets tous les mercredis ou tous les samedis. Il en va de même pour les paris en salle. Les salles de pari sont là pour encourager le jeu. Plus on dépense et plus on gagne d'argent, plus grande est l'envie de jouer. J'ai du mal à comprendre cela, sénateur.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, Oxford vient de publier son nouveau dictionnaire en vingt volumes.

Le sénateur Frith: Je n'ai pas encore reçu mon exemplaire.

Le sénateur Corbin: Autrement dit, bon nombre des notions ont été élargies ou affaiblies.

Le témoin a dit plus tôt que les catholiques adoptent une attitude plutôt libérale à l'égard de certaines de ces questions sociales. Je suis sûr qu'il n'est pas en train de dire par là que la population est Libérale, parce que nous avons des preuves qui montrent le contraire.

Le révérend Hartley: C'est libéral avec un petit «l», sénateur.

Le sénateur Corbin: Je suis d'accord avec presque tout ce que vous dites; cela confirme même certaines des inquiétudes que j'ai.

[Text]

It boils down to the question of government responsibility. We have identified a problem; we have identified what is referred to as a disease by people on both sides of the fence on this issue.

There are many individuals with serious personal problems. It appears from what you tell us that, except for the self-help group, Gamblers Anonymous, nobody is doing anything about it. Yet, the Minister of Agriculture, in writing to you on March 13, 1989, said:

I would note, with the exception of pari-mutuel wagering, the legal responsibility for all other forms of gaming falls under provincial authority.

That implies that the federal government has a legal responsibility. Out of that legal responsibility flows a moral or ethical responsibility. That would be a logical sequence.

Rev. Hartley: Yes, that is a logical sequence.

Senator Corbin: On June 1, 1989, in a meeting of this committee, I raised the question of who is ultimately responsible for addressing the problem of the disease that has come out of gambling—the addiction to lotteries, horse racing and what have you. At page 7:20 of the proceedings of that committee meeting I received this response:

The point I would like to make is that I certainly recognize that it is a social issue and, because the provinces take \$250 million dollars to \$300 million dollars in taxes every year from the horse-racing industry—and probably billions of dollars out of the lottery revenues—I think the social issues associated with compulsiveness as a disease should be addressed by provincial governments.

Is it your view that the federal government has a responsibility in this instance as it applies to horse racing?

Rev. Hartley: Yes, senator, it is. Can someone tell us how legalized gambling occurred in Canada? Who made the first action? Who is responsible for the Criminal Code in Canada?

Senator Corbin: The federal government.

Rev. Hartley: Who had to change the Criminal Code to allow legalized gambling?

Senator Corbin: The Parliament of Canada.

Rev. Hartley: Yes, I believe we have a responsibility at the federal level, because we initiated the whole process by our actions.

Senator Corbin: You are asking us to stop this bill dead in its tracks to launch some form of public inquiry into all aspects of wagering, betting, and lotteries?

Rev. Hartley: Yes.

Senator Corbin: You feel that the federal government should be the one that does that, because it has initiated the enabling legislation?

[Traduction]

Tous ces arguments nous ramènent à la question de la responsabilité du gouvernement. Nous avons cerné le problème; nous avons cerné ce que les deux camps appellent une maladie.

Bon nombre de personnes ont ce sérieux problème. D'après ce que vous dites, il n'y a personne en dehors du groupe d'entraide *Gamblers Anonymous* qui fait quoi que ce soit pour les aider. Or, le ministre de l'Agriculture vous a dit dans sa lettre du 13 mars 1989, que:

Ce sont les provinces qui, sur le plan juridique, sont chargées de réglementer toutes les formes de jeux, sauf les paris mutuels.

Cela laisse sous-entendre que le gouvernement a une responsabilité légale et, partant, cela va de soit, une responsabilité morale à assumer dans ce domaine.

Le révérend Hartley: Oui, cela va de soi.

Le sénateur Corbin: Lors de la réunion du 1^{er} juin, j'ai soulevé la question de savoir à qui incombe, en dernière analyse, la responsabilité de trouver une solution aux problèmes qu'entraînent les jeux d'argent, les loteries, les paris de courses de chevaux, ainsi de suite. Voici ce qu'on m'a répondu, comme on peut le lire à la page 7:20 du fascicule de la séance en question:

J'aimerais simplement souligner que je reconnais qu'il s'agit là d'un problème social et que, vu que les provinces perçoivent entre 250 et 300 millions de dollars en taxes chaque année de l'industrie des courses de chevaux et qu'elles retirent probablement des milliards de dollars en recettes de la loterie, je crois que le problème des joueurs invétérés est un problème social et médical dont la solution relève des gouvernements provinciaux.

Croyez-vous qu'il revient au gouvernement fédéral de trouver une solution aux problèmes des parieurs de courses par exemple?

Le révérend Hartley: Oui, sénateur, c'est à lui qu'incombe cette responsabilité. Pouvez-vous me dire qui a légalisé les jeux d'argent au Canada? Qui a fait le premier geste? Qui est responsable du Code criminel au Canada?

Le sénateur Corbin: Le gouvernement fédéral.

Le révérend Hartley: Qui a été chargé de modifier les dispositions du Code criminel après que les jeux d'argent eurent été légalisés?

Le sénateur Corbin: Le Parlement du Canada.

Le révérend Hartley: Oui, je crois que le gouvernement fédéral a une certaine responsabilité à assumer dans ce domaine puisque c'est lui qui a déclenché tout le processus.

Le sénateur Corbin: Donc, vous voudriez qu'on suspende notre examen de ce projet de loi et qu'on entreprenne une enquête publique quelconque sur tous les aspects concernant les jeux d'argent, notamment les paris, les enjeux et les loteries?

Le révérend Hartley: Oui.

Le sénateur Corbin: Vous estimez que c'est le gouvernement fédéral qui devrait en prendre l'initiative parce qu'il est le parrain de cette mesure habilitante?

[Text]

Rev. Hartley: Yes.

Senator Atkins: This is a very interesting discussion. I agree that the more information you have, the more we can deal with some of the habitual problems that take place.

I was under the impression that organizations such as the Jockey Club had done some studies, but I presume I am incorrect. Have any studies been made over the last 20 years that deal with habitual gambling or behaviour?

Senator Cools: Mr. Chairman, could the senator repeat his question, please, because I think I have an answer for him.

Senator Atkins: It has been suggested that no studies have been made over the last 20 years that would address some of the concerns Rev. Hartley is addressing this morning. I was under the impression that perhaps there had been some done by the racing fraternity for their own use. Perhaps I have been misinformed about that. At any rate, I suppose no one has the answer to that.

The Chairman: Perhaps someone from the Department of Agriculture has the answer.

Senator Cools: All of this is very interesting to me because I am under the impression that, traditionally, amendments to the Criminal Code are processed in a different way from the way we are doing this. In my mind the question is why, in the House of Commons, was this subject matter processed by the Agriculture Committee? I would have expected it to have been the Justice Committee, since it is an amendment to the Criminal code.

Apparently in 1984 a study was done for the Department of the Solicitor General of Canada, entitled "Legalized Gambling: An Overview." It was prepared by Margaret E. Beare. I would like to read from the *Minutes of Proceedings* of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs of December 4, 1985:

This report offers significant cautions against legalized gambling. It clearly shows—and again this is a report compiled for the federal government—clearly shows that some of the persons interviewed regarding this matter, persons who have lived the experience of legalized casino gambling, describe it as an 'engraved invitation to organized crime.'

I know very little about that report, but I do know it was done for the federal government. Perhaps our researcher could refer to it and tell us whether there is anything in there of importance to horse racing and to this subject matter.

Senator Atkins: I am surprised that neither the industry nor the government, in some way or other, has done some kind of study over the last 20 years.

I guess I should not ask the question whether you think that society is more immoral today than it was, say, 30 or 40 years ago. Perhaps because of freedom of information and the knowledge we have gained because of television, we seem to be

[Traduction]

Le révérend Hartley: Oui.

Le sénateur Corbin: Je trouve cette discussion très intéressante. Je conviens avec vous que le fait de recueillir le plus de renseignements possibles sur le sujet nous permet de mieux nous attaquer aux problèmes qu'entraînent les jeux d'argent.

J'avais l'impression que certains groupes comme le *Jockey Club* s'étaient penchés sur la question, mais je vois que je me suis trompé. Cette question a-t-elle fait l'objet d'études au cours des 20 dernières années?

Le sénateur Cools: Monsieur le président, j'aimerais que le sénateur répète sa question car je crois être en mesure de lui répondre.

Le sénateur Atkins: Aucune étude, semble-t-il, n'a été réalisée au cours des 20 dernières années sur certaines des questions soulevées ce matin par le révérend Hartley. Je pensais que la communauté hippique se serait peut-être penchée sur cette question, dans un but purement intéressé. On m'a peut-être mal renseigné. Quoi qu'il en soit, je suppose que personne n'est en mesure de me répondre.

Le président: Il y a peut-être quelqu'un au ministère de l'Agriculture qui serait en mesure de vous répondre.

Le sénateur Cools: Je trouve tout cela très intéressant parce que j'ai toujours cru qu'on procédait différemment lorsqu'il était question de modifier le Code criminel. Comment se fait-il que c'est le Comité de l'agriculture de la Chambre des communes qui a été saisi du dossier et non pas le Comité de la justice, puisqu'il s'agit de modifier le Code criminel?

Le Solliciteur général du Canada a, semble-t-il, commandé une étude sur la question en 1984. Cette étude, intitulée «La légalisation du jeu: une vue d'ensemble», a été préparée par Margaret E. Beare. J'aimerais vous lire un passage tiré des délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, datées du 4 décembre 1985:

Le rapport présente d'importantes mises en garde contre la légalisation du jeu. Il démontre clairement—et, je le répète, il s'agit d'un rapport préparé pour le gouvernement fédéral—que certaines des personnes interviewées à cet égard, des personnes qui avaient vécu l'expérience du jeu légalisé dans des casinos, l'ont décrite comme une forte incitation au crime organisé.

Je ne sais pas ce que contient le rapport mais je sais qu'il a été préparé pour le compte du gouvernement fédéral. Notre attaché de recherche pourrait peut-être l'analyser et nous dire s'il contient des renseignements utiles sur les courses de chevaux et la question qui nous intéresse.

Le sénateur Atkins: Je suis étonné d'apprendre que ni l'industrie, ni le gouvernement n'ont jugé bon d'entreprendre une étude quelconque sur cette question au cours des 20 dernières années.

Je suppose qu'il est inutile de vous demander si vous croyez que les mœurs de la société sont aujourd'hui plus relâchées qu'ils l'étaient il y a 30 ou 40 ans par exemple. Peut-être que c'est grâce à la liberté de l'information et à la télévision que nous semblons être mieux informés aujourd'hui. Toutefois, je

[Text]

more aware of things today. However, my suspicion is that we are not any more immoral today than we were.

With respect to the kind of activities we are seeing today, which you could argue about one way or the other as to whether they are moral or immoral or whether or not they are good for society, is it not better that governments legalize them, making them direct and open, rather than seeing them forced underground? In my view, that is where you really endanger society through the criminal elements that then begin to activate themselves and become more influential and damaging.

Rev. Hartley: That is a fair question. What I bring to bear to that is another statement from social scientists that might help with that.

Social scientists agree that the legalization of any form of gambling leads to an increase in all gambling, legal and otherwise. It is a virtual certainty that you are introducing more and more people to that adrenaline-inducing high of gambling more money than they can afford to lose. So the long-term questions are still unanswered.

The control of government is important, but the form of that control is even more important. I am questioning the particular form that is being suggested and asked for at the present time. Let us stop, look and listen before we head further down the track on this issue.

Senator Atkins: Okay. I understand what you are saying.

I remember, as a kid, when the Irish Sweepstakes tickets were marketed all around the country. It was illegal to do so, yet everyone was doing it and looking the other way. Quite honestly, I feel that that is worse than if it is supervised and organized.

Rev. Hartley: I have trouble with that, because the government is reinforcing the very thing that it is trying to control. It is reinforcing the acceptance, the normalcy, and is profiting from it.

We are taking another step here, which I do not want to cover at the moment, but I have trouble with that. I do not think that we should expand the market, even with the kind of controls you are suggesting, because we are in fact doing something to the whole future of our economy; the way we think, the way we work or do not work—the ethos. It is tremendously important in terms of behaviour.

Mr. Fred Stinson, whose name may be familiar to some of you, was to be here today. In talking to me, he said that one of the things that shook him was a conversation that he overheard amongst a group of kids. The concern of those kids, who normally would be talking about Frank Mahovalich—and that says something about Fred Stinson's view of hockey, because we might talk about some other hockey players—was lottery tickets and the possibility of winning this, that and the other thing. The conversation centred around the lotteries, gambling, and getting something out of the tickets.

[Traduction]

crois que la société n'est pas tellement différente de ce qu'elle était à ce moment-là.

En ce qui concerne les activités auxquelles la société se livre aujourd'hui, et là on pourrait s'éterniser sur le caractère moral ou immoral de ces activités, sur leurs bienfaits ou méfaits, n'est-il pas préférable de laisser les gouvernements légaliser ces activités, de les rendre plus accessibles et ouvertes plutôt que d'en faire des activités clandestines? A mon avis, la société s'expose à des risques si on laisse les éléments criminels s'activer, prendre de l'influence et causer de plus en plus de torts.

Le révérend Hartley: Votre question est tout à fait justifiée. J'aimerais vous faire part, en guise de réponse, de ce que les spécialistes des sciences humaines ont dit à ce sujet. Cela pourrait nous éclairer.

Ces spécialistes s'entendent pour dire que la légalisation des jeux d'argent, sous toutes leurs formes, ne fait qu'entraîner une augmentation de ces activités, qu'elles soient légales ou non. Il est presque certain que cela incitera de plus en plus de personnes à parier plus d'argent qu'elles ne peuvent se permettre de perdre. Le problème, à long terme, sera toujours là.

Il est essentiel que le gouvernement exerce un contrôle sur ces activités mais c'est la forme même que doit prendre ce contrôle qui est encore plus importante. Je doute que la formule proposée soit efficace. Arrêtons-nous et prenons le temps de regarder et d'écouter avant d'aller plus loin.

Le sénateur Atkins: D'accord. Je comprends ce que vous voulez dire.

Je me souviens que lorsque j'étais petit les billets du Sweepstakes irlandais se vendaient dans tout le pays. C'était illégal mais tout le monde le faisait et fermait l'œil. Je crois très honnêtement que cette façon de faire est pire que si la vente se fait sous surveillance et de façon organisée.

Le révérend Hartley: Cela me pose un problème car le gouvernement renforce cela même qu'il cherche à contrôler. Il renforce l'acceptation, la normalisation, et en tire des profits.

Nous franchissons ici un autre pas, que je ne veux pas aborder pour l'instant, mais cela me pose un problème. Je ne crois pas que nous devrions élargir le marché, même en établissant le genre de contrôle que vous proposez, car nous hypothéquons tout notre avenir économique; notre façon de penser, notre façon de travailler ou de ne pas travailler, bref l'âme même du pays. C'est extrêmement important sur le plan du comportement.

M. Fred Stinson, que vous connaissez peut-être de nom, devait comparaître aujourd'hui. Il m'a confié qu'une conversation entre des jeunes entendue par hasard un jour est une des choses qui l'ont secoué. Ces jeunes, dont la conversation aurait normalement dû porter sur Frank Mahovalich—ce qui est révélateur de ce que Fred Stinson pense du hockey, car il aurait pu mentionner le nom d'autres joueurs—, parlaient des billets de loterie et de la possibilité de gagner ceci ou cela. La conversation était axée sur les loteries, le jeu, et l'idée de tirer quelque chose des billets.

[Text]

There are healthier kinds of things that we could be encouraging our young people to be involved in and thinking about, because the promotion of gambling in this country is wide open. It is devastatingly effective, with young people as well as with seniors.

I still think your point is an important one for us to consider, but I personally do not see it as a helpful direction to take.

The Chairman: Any further questions?

Senator Frith: I have one. You have referred several times to a period of 20 years. Is that from the time that lotteries were made legal?

Rev. Hartley: That is right.

Senator Frith: And it is 20 years?

Rev. Hartley: Yes, it is 20 years. You may recall that it centred around Mr. Drapeau's debts. He started the voluntary tax at that time, which was illegal, and then changes were brought about. From then we have really expanded the whole thing.

Senator Frith: I would like to put something to you and get your reaction to the wording. Suppose this committee recommended the passage of Bill C-7 with the following recommendation:

That after 20 years of government-participation in legalized gambling—

—and I wish to distinguish between permitting gambling by amendments to the Criminal Code and actually participating in it, and I would make the word “government-participation” hyphenated to indicate that it does not mean “the government.”

—a federal commission or task force be appointed to investigate the present situation in regard to gambling and examine its morality—

I have put in an insert and then transfer:

the future, including—

—and I am now reading directly from your proposal:

—proposals for further casino gambling, and teletheatre and offtrack betting as well as doing an in-depth study of the cost to the public in terms of bureaucracy, oversight—

I changed the word “oversight.” I do not know how that word ever was used to mean “overseeing”.

Rev. Hartley: I know what you mean. The word “oversight” has another definite meaning.

Senator Frith: An oversight is to miss something, is it not? It ended up meaning the exact opposite. I would have thought that you oversee in order to avoid oversight. So we change it to “supervision.”

It goes on to read:

—law enforcement, court costs and costs in relationship to crime of the gambling industry, both as operated by the government and by private interests.

How does that wording sound to you?

[Traduction]

Il y a des choses plus saines auxquelles nous pourrions encourager nos jeunes à s'intéresser, mais la promotion du jeu dans ce pays est complètement libre. Elle est terriblement efficace, tant chez les jeunes que chez les personnes âgées.

Ce que vous avancez est un point important à prendre en considération, mais je n'y vois pas, personnellement, une orientation valable.

Le président: Est-ce qu'il y a d'autres questions?

Le sénateur Frith: J'en aurais une. Vous avez parlé plusieurs fois d'une période de vingt ans. S'agit-il de la période écoulée depuis la légalisation des loteries?

Le révérend Hartley: C'est exact.

Le sénateur Frith: Et il s'agit bien de 20 ans?

Le révérend Hartley: Oui, de 20 ans. Vous vous souviendrez que cela est parti des dettes de M. Drapeau. C'est ce qui a amené la taxe volontaire, qui était illégale, et les changements ont été apportés. Nous avons donné une énorme expansion à la chose depuis.

Le sénateur Frith: J'aimerais vous proposer quelque chose et avoir votre réaction au libellé. Supposons que ce Comité recommande l'adoption du projet de loi C-7 avec la recommandation suivante:

Qu'après 20 ans de participation gouvernementale aux jeux légalisés...

... j'aimerais faire une distinction entre le fait d'autoriser le jeu en modifiant le Code criminel et le fait d'y participer activement, et j'utilise l'adjectif «gouvernemental» pour indiquer qu'il ne s'agit pas «du gouvernement».

... une commission ou un groupe de travail fédéral soit chargé de faire enquête sur la situation actuelle du jeu et d'en examiner la moralité...

J'en fais une incise et puis je continue:

l'avenir, y compris...

... et je cite directement votre proposition:

... les projets de nouveaux casinos, de salles de pari et de paris hors-piste ainsi qu'une étude en profondeur de ce que coûtent au public sous forme de bureaucratie, de surveillance...

... j'ai changé le mot «oversight». Je ne comprends pas comment on a pu utiliser ce mot à la place de «overseeing».

Le révérend Hartley: Je comprends. le mot «oversight» a un autre sens précis.

Le sénateur Frith: «Oversight» veut dire qu'on oublie quelque chose, n'est-ce pas? Cela donnait un sens tout à fait opposé. Je serais porté à croire que l'on fait de l'«overseeing» pour éviter les «oversights». Nous avons donc changé pour «supervision».

Le texte continue:

... forces policières, frais judiciaires et frais liés à la criminalité dans l'industrie du jeu, entre les mains tant du gouvernement que d'intérêts privés.

Que pensez-vous de ce libellé?

[Text]

Rev. Hartley: That sounds very good.

Senator Frith: I think this is a good idea and I would support it. If any such task force or institution were established to do something like that—and I am not suggesting that this is a definitive or final version of its terms of reference—would that include your concerns?

Rev. Hartley: That certainly picks up the direction and would be welcomed by my constituency.

Senator Frith: Thank you.

The Chairman: Any further questions? If not, in the name of the senators I wish to thank you very much, Reverend, for being with us. We will now proceed *in camera* to study the business of the committee. Thank you very much.

Rev. Hartley: Thank you very much, senators.

The Chairman: The committee continued *in camera*.

The committee continued in public.

Senator Doody: Mr. Chairman, I would move that we resume with a public hearing.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Doody: Mr. Chairman, I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I believe Senator Frith also has a motion.

Senator Frith: Mr. Chairman, I move that it be reported without amendment but with a recommendation.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le révérend Hartley: Cela me semble très bien.

Le sénateur Frith: Si un tel groupe de travail ou organisme est créé pour entreprendre quelque chose du genre, et je ne dis pas que ce serait son mandat définitif, je crois que ce serait une bonne idée et que j'y serais favorable, cela répondrait-il à vos préoccupations?

Le révérend Hartley: Cela va certainement dans la bonne direction et serait bien reçu par mes commettants.

Le sénateur Frith: Merci.

Le président: Est-ce qu'il y a d'autres questions? Sinon, au nom des sénateurs, j'aimerais vous remercier bien sincèrement, révérend, d'avoir comparu devant le Comité. Nous allons maintenant procéder à l'étude des travaux du Comité à huis clos. Merci beaucoup.

Le révérend Hartley: Merci beaucoup, messieurs les sénateurs.

Le président: Le témoin a été excusé et nous continuerons à huis clos.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, je propose que nous reprenions nos travaux en audience publique.

Le président: Êtes-vous d'accord, messieurs les sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Je crois que le sénateur Frith veut aussi présenter une motion.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement mais avec une recommandation.

Le président: Êtes-vous d'accord, messieurs les sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

*From the Toronto South Presbytery and the General Council,
the United Church of Canada:*

Reverend John D. Hartley, St. Andrews United Church.

*Du Toronto South Presbytery et du Conseil général, Église
Unie du Canada:*

Le Révérend John D. Hartley, St. Andrews United Church.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, June 21, 1989

Le mercredi 21 juin 1986

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

The examination of Supplementary Estimates (A)
laid before Parliament for the fiscal year
ending March 31, 1990

L'étude du Budget des dépenses supplémentaire (A)
déposé au Parlement pour l'exercice financier
se terminant le 31 mars 1990

APPEARING:

The Honourable Charles Mayer, P.C.
Minister of State (Grains & Oilseeds)

COMPARAÎT:

L'honorable Charles Mayer, c.p.
Ministre d'État (Céréales et oléagineux)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, June 20, 1989:

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*):
That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending the 31st March, 1990 (Sessional Paper No. 342-195).
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 20 juin 1989:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*),
Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990 (document parlementaire n° 234-195), et à en faire rapport.
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 21, 1989
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Kirby, Simard, and Stewart. (8)

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Argue, Barootes, Nurgitz, and Olson. (4)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In Attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 20, 1989 considered Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1990.

Appearing: The Honourable Charles Mayer, P.C., Minister of State (Grains and Oilseeds).

Witnesses:

From the Department of Agriculture:

Dr. Harold Bjarnason, Associate Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch;

Mr. Terry Pender, Associate Director General, Farm Financial Programs Directorate, Policy Branch;

Mr. Gordon Pugh, Acting Director, Impact Analysis, Priorities and Strategic Directorate, Grains and Oilseeds Branch;

Mr. Bruce Mitchell, Director, Planning and Resource Management, Corporate Management Branch.

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Minister made an opening statement, following which he and the witnesses responded to questions.

At 6:30 the Chairman left and the Deputy Chairman, the Honourable Senator Bolduc, took the Chair.

The Honourable Senator Doody moved that a report on Supplementary Estimates (A) be prepared for presentation in the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:30 p.m., the Committee adjourned until 11:00 a.m. June 22, 1989.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 21 JUIN 1989
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, Kirby, Simard et Stewart. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Argue, Barootes, Nurgitz et Olson. (4)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 juin 1989, le Comité étudie le Budget des dépenses supplémentaire (A) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990.

Comparent: L'honorable Charles Mayer, C.P., ministre d'État, (Céréales et Oléagineux).

Témoins:

Du ministère de l'Agriculture:

D^r Harold Bjarnason, sous-ministre associé, Direction générale des céréales et oléagineux;

M. Terry Pender, directeur général associé, Direction des programmes d'aide financière aux agricultures, Direction générale des politiques;

M. Gordon Pugh, directeur intérimaire, Analyse de l'impact, Direction des priorités et stratégies, Direction générale des céréales et oléagineux;

M. Bruce Mitchell, directeur, Division de la planification et de la gestion intégrée.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le ministre fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions avec les témoins.

À 18 h 30, le président quitte la séance et le vice-président, l'honorable sénateur Bolduc, occupe le fauteuil.

L'honorable sénateur Doody propose qu'un rapport sur le Budget des dépenses supplémentaire (A) soit rédigé pour être déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures, le 22 juin 1989.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 21, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:00 p.m. to examine Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (Saurel): (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I see that we have a quorum. This is the first meeting of the committee to examine Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1990. Appearing with us is the Honourable Charles Mayer, Minister of State for Grains and Oilseeds. I understand that the minister has an opening statement. He also has some witnesses with him from the Department of Agriculture. Could you please introduce them?

The Honourable Charles Mayer, Minister of State (Grains and Oilseeds): Thank you very much, Mr. Chairman. I am very happy to have the chance to be here. Perhaps I could introduce the people who are with me, if that is appropriate.

The Chairman: Yes.

Mr. Mayer: To my right is Dr. Harold Bjarnason, who is Associate Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch, Department of Agriculture.

We also have Mr. Darling from the Treasury Board. You notice I mention him right away because Treasury Board is key to a lot of what we do in this country, as I am sure committee members are well aware.

We have Mr. Terry Pender with us, who has been very active in this program. He is Associate Director General, Farm Financial Programs Directorate, Policy Branch.

We also have with us Mr. Gordon Pugh, who is Acting Director, Impact Analysis, again with the Grains and Oilseeds Branch.

We also have with us Mr. Bruce Mitchell, Director, Planning and Resource Management.

Before I proceed with my opening statement, I should say that this is the third time I have had a chance to appear in front of a Senate committee, in this very room. Actually, the first time I ever came to Ottawa, as Senator Argue will remember, was when we had an inquiry into the marketing of beef in 1976, and I appeared in this very room in front of a Senate committee. So in more than one way, I am a bit of a man of the Senate, Mr. Chairman. You and I know each other on a personal basis.

The Chairman: Very well.

Mr. Mayer: I am very happy to be here. I have a brief opening statement. As most of the committee will be aware, Mr. Chairman, we have had some difficulties in the grain and oilseeds business in Canadian agriculture over the past two or three years. Three years ago, and again two years ago, we experienced some very low prices as a result of a grain price

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour l'étude du Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (Saurel) (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous avons le quorum. Le Comité se réunit pour la première fois pour étudier le Budget supplémentaire (A) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990. Nos témoins sont l'honorable Charles Mayer, ministre d'État (Céréales et Oléagineux). Je crois que le ministre a une déclaration préliminaire. Il est accompagné de témoins du ministère de l'Agriculture. Pourriez-vous nous les présenter?

L'honorable Charles Mayer, ministre d'État (Céréales et Oléagineux): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis très heureux d'avoir la chance de comparaître devant le Comité. Je pourrais peut-être vous présenter les gens qui m'accompagnent.

Le président: Oui.

M. Mayer: À ma droite, le docteur Harold Bjarnason, sous-ministre adjoint de la Direction générale des céréales et oléagineux, ministère de l'Agriculture.

Nous sommes également accompagnés de M. Darling, du Conseil du Trésor. Vous noterez que je l'ai nommé immédiatement parce que le Conseil du Trésor joue un rôle essentiel au pays, comme le savent certainement les membres du Comité.

Nous sommes également accompagnés de M. Terry Pender, qui a joué un rôle très actif dans ce programme. Il est directeur général adjoint de la Direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs, Direction générale des politiques.

Également, M. Gordon Pugh, directeur intérimaire, Analyse de l'impact, Direction générale des céréales et des oléagineux.

Enfin, M. Bruce Mitchell, directeur, Planification et gestion des ressources.

Avant de faire ma déclaration préliminaire, je souligne que c'est la troisième fois que j'ai la chance de comparaître devant un comité sénatorial, dans cette même pièce. La première fois que je suis venu à Ottawa, le sénateur Argue s'en rappellera, c'était lors de l'enquête sur la commercialisation du bœuf en 1976; j'avais comparu ici même devant un comité sénatorial. Je suis donc à plusieurs égards un passionné du Sénat, monsieur le président. Vous et moi nous connaissons personnellement.

Le président: Très bien.

M. Mayer: Je suis très heureux d'être ici. Ma déclaration préliminaire sera brève. Comme le savent la plupart des membres du Comité, monsieur le président, l'industrie canadienne des céréales et des oléagineux connaît des difficultés depuis deux ou trois ans. Il y a trois ans, et de nouveau il y a deux ans, les prix ont considérablement baissé en raison de la guerre des

[Text]

war between the European community and the United States. At that time the federal government responded with some significant support to the agricultural community directed at the grain and oilseeds side of it. We provided direct assistance of \$1 billion three years ago, and \$1.2 billion two years ago.

Last year, in the 1988 growing season, the 1988-89 crop year, we suffered a very severe drought in a good part of Canada, especially in Western Canada. You might be interested in knowing that the charts kept by PFRA show that the very high temperatures and very low precipitation that we experienced last year were as bad as any that we experienced during the 1930s.

There was also a drop in grain production. In the 1987 growing year we produced a little over 50 million tonnes of grain on the Prairies. I believe it was 52 million tonnes. Last year we produced about 32 million tonnes. So you can see what happened as a result in the drop of production. It is even more severe than that, when you look at it, because there were parts of the northern prairies, especially in Alberta, that actually had an average crop. The Peace River country had a little better than average crop. When you factor that into the overall production, you will see that a big part of the prairies, especially the southern prairies, had virtually no crop or only very little crop. In fact, they tell me that, in parts of Manitoba south of Winnipeg, they experienced the worst crop that they had ever had there, going back to when the country was first farmed.

So we responded federally with essentially a three part program. We responded in the early spring a year ago with a program to assist producers to haul and pipe water for their livestock. We then announced, on June 10, a cost-shared program with the provinces to encourage the production of green feed. The negotiations and the monitoring of the situation went on for the summer, and we subsequently announced the third phase of the program on November 10. That was a \$850 million program.

We said that we were going to use criteria, which we did use, and the result was that five provinces qualified: the three Prairie provinces, a big part of Ontario, and a relatively small part of Quebec. So there are five provinces participating. The program has now paid out approximately \$270 million or \$280 million in initial payments. The initial payments are all out. They started to go out at the end of March. We are now in the process of putting together the final yield figures in order to have the final payment in the mail towards the end of June. That is the timeframe at which we are aiming.

We have had quite good cooperation from the provinces, in terms of using the provincial crop insurance corporations to give us the yield data. We needed the yield data to develop the kind of program that producers and provincial governments wanted us to examine, and that is a program designed to send the greatest amount of assistance to the producers who have suffered the most. As I have said, there were some pretty variable yields. In the Peace River country they had 110 per cent of an average crop, but in southern Saskatchewan, in the area

[Traduction]

prix que se livraient la Communauté européenne et les États-Unis. Le gouvernement fédéral a réagi en accordant une aide financière importante aux producteurs de céréales et d'oléagineux: 1 milliard de dollars il y a trois ans et 1,2 milliard il y a deux ans.

L'an dernier en 1988, pendant la campagne agricole 1988-1989, une grave sécheresse a frappé une bonne partie du territoire canadien, mais surtout l'Ouest. Il vous intéressera peut-être de savoir que les tableaux conservés par l'ARAP indiquent que les températures élevées et les très faibles précipitations enregistrées l'an dernier équivalaient à ce qu'on a connu au cours des années trente.

La production de grains a également baissé. Au cours de la campagne agricole 1987, nous avons produit un peu plus de 50 millions de tonnes de céréales dans les Prairies. Je crois que la production était de 52 millions de tonnes. La production de l'an dernier atteignait 32 millions de tonnes. Vous vous rendez donc compte de la situation qui résulte de la baisse de production. En fait, la situation est encore pire si on l'analyse de plus près car certaines régions du nord des Prairies, particulièrement en Alberta, ont eu des récoltes moyennes. Dans la région de la rivière de la Paix, la récolte était même supérieure à la moyenne. Compte tenu de ces facteurs dans la production générale, il s'avère qu'une bonne partie des Prairies, en particulier le sud, n'a à peu près rien récolté. En fait, on me dit que dans certaines régions du Manitoba situées au sud de Winnipeg on a connu les pires récoltes depuis les débuts de l'agriculture.

Le gouvernement fédéral a réagi en créant un programme en trois phases. Il y a un an, au début du printemps, nous avons lancé un programme visant à aider les producteurs à amener l'eau pour le bétail. Le 10 juin, nous avons annoncé la création d'un programme à frais partagés avec les provinces pour soutenir la production de l'affouragement en vert. Les négociations et l'étude de la situation se sont poursuivies tout au long de l'été et nous avons ensuite annoncé la troisième phase du programme le 10 novembre. Le coût du programme est de 850 millions de dollars.

Nous avons annoncé notre intention d'appliquer des critères, ce que nous avons fait, et cinq provinces se sont qualifiées: les trois provinces des Prairies, une bonne partie de l'Ontario et une petite partie du Québec. Il y a donc cinq provinces participantes. Les paiements initiaux effectués sur le programme se chiffrent entre 270 et 280 millions de dollars. Les premiers paiements ont tous été faits. Les versements ont débuté à la fin de mars. Nous procédons actuellement au calcul définitif du rendement, de manière que les sommes finales soient postées d'ici la fin juin. C'est le délai que nous nous sommes fixés.

Les provinces nous ont assuré une bonne collaboration, notamment par l'intermédiaire des sociétés d'assurance-récolte provinciales qui nous ont communiqué les données sur le rendement. Nous avons besoin de ces chiffres pour établir le genre de programme que les producteurs et les gouvernements provinciaux nous ont demandé d'étudier; le programme vise à accorder le plus d'aide possible aux producteurs qui ont été le plus éprouvés. Comme je l'ai dit, les récoltes ont varié sensiblement. Dans la région de la rivière de la Paix, les récoltes

[Text]

Senator Argue comes from, they probably had less than 25 per cent of a normal crop. So you cannot expect to pay each producer the same amount. In order to develop a targeted program, we needed data. The best place to get the data is from the provincial crop insurance corporations, and that is what we are doing.

The program is designed to provide the greatest amount of assistance to the producers who have suffered the most. On the price side, it is designed to reflect prices that are fairly close to farm gate prices, and there is no cap on it.

Let me say something about the people who are administering the program. This is the first time Canada has ever been involved in this kind of a detailed program. I think our people have done a very good job of developing the software and the numbers to make the payout, Mr. Chairman. The program is on target. We have been using review committees set up in four of the provinces. The situation in Quebec is somewhat different. The payout method there is a little different from that in the other four provinces, and we do not have a review committee there. However, we have had producers involved from the beginning, in terms of giving us advice. We are using producers now, as far as review committees are concerned.

I believe it is a very good program, and once it is complete, I believe producers will find it to have worked very well. That is why I am here. Perhaps that is enough of an opening statement. I will do my best to respond to whatever concerns the committee members may have, Mr. Chairman.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have a procedural question first, and that is all I have at this time. Mr. Chairman, the minister said that the announcement that some \$850 million would be paid out was made on, I believe, November 10.

Mr. Mayer: That is correct, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is some of this money provided for in the Main Estimates, and, if so, why is it not all included in the Main Estimates?

Mr. Mayer: Some of it is in the Main Estimates and some of it is in the Supplementary Estimates that we are here to discuss this evening.

We are still working with the provinces to come to cost-sharing arrangements. When we prepared the Main Estimates, we did not know how those arrangements would sort themselves out, so we did not put the full amount of money in the Main Estimates. We are here only as far as the Supplementary Estimates (A) are concerned.

I think the main point is that the amount of money is there so that we can flow the full amount of money to the producers in the timeframe that was suggested.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying that you made an announcement in November that you would

[Traduction]

étaient de 110 p. 100 par rapport à la moyenne, mais dans le sud de la Saskatchewan, dont le sénateur Argue est originaire, les récoltes ont probablement atteint moins de 25 p. 100 du niveau normal. Chaque producteur ne reçoit donc pas le même montant. Nous devons disposer des données concernant les récoltes pour pouvoir établir un programme à cibles. Les sociétés d'assurance-récolte provinciales constituent la meilleure source d'information et c'est à elles que nous nous sommes adressés.

Le programme vise à aider davantage les producteurs qui ont été le plus éprouvés. En ce qui concerne les prix, nous tendons à faire en sorte qu'ils se rapprochent autant que possible des prix à la production, et aucun plafond n'est imposé.

Permettez-moi de vous parler de ceux qui administrent le programme. Le Canada s'est doté pour la première fois de ce genre de programme détaillé. Je pense que nos gens ont très bien réussi à aménager le logiciel et à obtenir les données nécessaires pour effectuer les paiements. Le programme a atteint son objectif. Nous avons eu recours aux services de comités d'examen créés dans quatre des provinces participantes. Au Québec, la situation est quelque peu différente. La méthode de versement y diffère légèrement de celle appliquée dans les quatre autres provinces, et il n'y a pas de comité d'examen au Québec. Toutefois, nous avons eu recours aux conseils des producteurs dès le début. Les comités d'examen ont actuellement recours à leurs services.

Je pense qu'il s'agit d'un très bon programme et lorsqu'il sera terminé, les producteurs se rendront compte qu'il a très bien fonctionné. C'est la raison de ma présence ici. Voilà pour ma déclaration préliminaire. Je suis maintenant prêt à répondre de mon mieux aux questions des membres du Comité, monsieur le président.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je me contenterai pour l'instant de poser une question de procédure. Monsieur le président, le ministre a déclaré que l'annonce des paiements de 850 millions de dollars a été faite, sauf erreur, le 10 novembre.

M. Mayer: C'est exact, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce qu'une partie de l'argent est tirée du Budget des dépenses principal et, dans l'affirmative, pourquoi la totalité du montant ne figure-t-elle pas dans le budget?

M. Mayer: Une partie du montant figure dans le Budget des dépenses, et le reste dans le Budget supplémentaire dont nous devons discuter ce soir.

Nous poursuivons nos discussions avec les provinces en vue de conclure des ententes à frais partagés. Lorsque nous avons établi le Budget principal, nous ne connaissions pas d'avance le contenu des ententes; c'est pourquoi le plein montant ne figure pas dans le Budget des dépenses. Seul le Budget supplémentaire (A) nous intéresse ici.

Le plus important est que les fonds sont disponibles et que les paiements pourront être effectués aux producteurs dans les délais prévus.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que vous avez annoncé en novembre des versements totalisant

[Text]

pay out \$850 million. Now you are implying that you did not mean that because the provinces, somehow or other, are going to get in on this, and this is now reflected in the breakdown as between the Main Estimates and Supplementary Estimates (A).

Mr. Mayer: Not at all, senator. We made the announcement in November. We have always taken the position federally that programs relating to flood, drought, and that sort of thing, are cost shared. We stated in that press release, it states:

Although the final data on the 1988 yields are not yet available, the program is currently estimated to cost up to \$850 million.

We based that estimate on the best numbers we could get from the crop insurance agencies in the provinces. When a program is designed to pay each farmer based on his own peculiar circumstance, it is difficult to know what the total will be. But we estimated that the total was going to be \$850 million.

Consultations are underway with the provinces regarding program design and cost sharing. So we did not, at any time, indicate that we were going to pay the full amount. We put out an estimate, and in my view it probably would have been better not to have put out an estimate—but I do not think that would have been acceptable—because we will not know the final number until we add up what each individual farmer receives.

Does that clarify matters?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That helps a bit, but when you drew up the Main Estimates—which were presented to Parliament in April—surely you could have come closer to the total that you are now asking for than that figure of \$442 million.

Mr. Mayer: It is a judgment call as to how you handle it. It is a large amount of money. At the time there was some concern expressed that because the full amount was not in the Main Estimates that meant the program would not be up to the level of \$850 million.

We said at that time that the amount in the Main Estimates did not, in any way, change the way we anticipated the program would work.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you implying that you may well be coming back to Parliament for, in a sense, a third bite?

Mr. Mayer: Not at all.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You said something about having difficulty calculating the totals.

Mr. Mayer: No. We do not expect the number to vary much from the \$850 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then you are saying that the provinces have refused to participate.

Mr. Mayer: No, I am not saying that at all, senator. Let me back up. This is a cost-shared program with the provinces. We

[Traduction]

850 millions de dollars. Vous suggérez maintenant que ce n'est pas ce que vous entendiez parce que les provinces, d'une façon ou de l'autre, auront leur mot à dire, ce qui explique la répartition des sommes entre le Budget des dépenses principal et le Budget supplémentaire (A).

M. Mayer: Pas du tout, sénateur. L'annonce a été faite en novembre. Le gouvernement fédéral a toujours estimé que les programmes d'aide concernant les inondations, les sécheresses, et autres choses du genre, constituent des programmes à frais partagés. Le communiqué l'indique:

Bien que les données définitives concernant les récoltes de 1988 ne soient pas encore disponibles, le coût du programme est actuellement évalué à 850 millions de dollars.

Nous avons basé notre évaluation sur les données les plus fidèles que nous ayons pu obtenir des sociétés d'assurance-récolte provinciales. Le montant des versements effectués dans le cadre d'un programme est établi en fonction des circonstances propres à chaque agriculteur; il est donc difficile de connaître le total des versements. Nous avons évalué ces versements à 850 millions de dollars.

Des consultations sont actuellement en cours avec les provinces concernant la conception du programme et le partage des coûts. Nous n'avons donc jamais indiqué que nous allions supporter la totalité des coûts. Nous avons fait une estimation, et selon moi il aurait probablement mieux valu ne pas en faire, mais cela n'aurait pas été acceptable car nous ne connaissons pas les chiffres définitifs tant que nous n'aurons pas calculé tous les montants versés à chaque agriculteur.

Cela clarifie-t-il la question?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelque peu, mais lorsque vous avez établi le Budget des dépenses principal—qui a été déposé au Parlement en avril—vous auriez certainement pu établir des chiffres plus près du montant que vous demandez actuellement que des 442 millions de dollars prévus dans le Budget.

M. Mayer: C'est une question de jugement. Il s'agit d'un montant important. On a craint à l'époque que parce que le montant complet ne figurait pas dans le Budget principal, les crédits affectés au programme n'atteindraient pas 850 millions de dollars.

Nous avons alors déclaré que le montant prévu dans le Budget principal n'affectait en rien l'application du programme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Suggérez-vous que vous pourriez très bien demander une troisième fois au Parlement de vous accorder des crédits?

M. Mayer: Pas du tout.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez parlé de la difficulté de calculer les montants totaux.

M. Mayer: Non. Nous ne prévoyons pas que le montant s'écarte beaucoup de 850 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites donc que les provinces ont refusé de participer.

M. Mayer: Non, pas du tout, sénateur. Permettez-moi de récapituler. Il s'agit d'un programme à frais partagés avec les

[Text]

estimated that the total amount of money that would flow to the producers would be \$850 million. We are still holding discussions with the provinces in terms of the cost-sharing arrangements respecting how that \$850 million will originate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, Senator Kirby has indicated that he has a supplementary.

Senator Kirby: Mr. Chairman, just to clarify the discussion with Senator Stewart, and which might make the numbers add up, I wonder if the minister could tell us what the federal-provincial cost-sharing ratio is, because I think what is confusing us here is that we are looking at the federal numbers, which total \$850 million, roughly, and the minister keeps talking about \$850 million and a federal-provincial cost-shared formula. So clearly the \$850 million is not just strictly federal money, there is an element of provincial money, as I understand it.

Could you tell us what the federal-provincial cost-shared ratio is going to be?

Mr. Mayer: That has yet to be determined. We have said consistently that we have no intention of negotiating with the provinces in public, and if I were to respond to that question, that is exactly what I would be doing.

Senator Kirby: What was the formula in previous years?

Mr. Mayer: The formula has generally been 50/50.

Senator Kirby: For all provinces?

Mr. Mayer: That is what we worked out when there was a drought program in Saskatchewan in, I believe, 1985. There was a cost-sharing arrangement with Alberta and Saskatchewan. That was on a 50/50 basis.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then let me ask this question; I think I will stop with this one.

If we add up the amount that is in the Main Estimates and the amount that is in Supplementary Estimates (A), how many millions would that be away from the total cost you estimated the program would cost back in November?

Mr. Mayer: It is \$850 million. That is the amount we estimated.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, you are saying to Parliament, and indirectly to the provincial governments: "Parliament is to vote the total amount. However, subsequently we will try to make a better deal on behalf of the federal treasury by getting the provinces to come in and pick up part of the burden." Is that what you are saying?

Mr. Mayer: It is not that—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Not quite that crass?

Mr. Mayer: No, but understand that some of the negotiations we are having with the provinces may not result in their money flowing in time to make the payment by the end of July. So we are saying that we will have the money available up front so that the full amount can flow. If we do not have the

[Traduction]

provinces. Nous avons prévu une aide de 850 millions aux agriculteurs. Nous poursuivons nos discussions avec les provinces au sujet du partage des coûts, pour déterminer d'où viendront les 850 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, le sénateur Kirby a une question supplémentaire.

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, afin d'éclaircir la discussion avec le sénateur Stewart, et pour faire le compte exact, le ministre pourrait peut-être nous dire quelles sont les contributions respectives du gouvernement fédéral et des provinces, car je crois que la confusion vient de ce que nous nous penchons sur les chiffres établis par le gouvernement fédéral, qui totalisent 850 millions de dollars ou à peu près, tandis que le ministre nous parle d'un programme de 850 millions basé sur une formule de partage des coûts. Si je comprends bien, l'argent ne vient pas uniquement du gouvernement fédéral mais aussi des provinces.

Pourriez-vous dire quelles seront les parts respectives des gouvernements fédéral et provinciaux?

M. Mayer: Cela reste à déterminer. Nous avons toujours dit que nous n'avions pas l'intention de rendre publiques nos négociations avec les provinces, mais c'est exactement ce que je ferais si je répondais à votre question.

Le sénateur Kirby: Quelle a été la formule retenue dans les années précédentes?

M. Mayer: En général, les coûts étaient partagés à parts égales.

Le sénateur Kirby: Pour toutes les provinces?

M. Mayer: C'est la formule que nous avons retenue pour le programme d'aide aux victimes de la sécheresse en Saskatchewan; je crois que c'était en 1985. L'entente avec l'Alberta et la Saskatchewan prévoyait un partage des coûts à parts égales.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi dans ce cas de vous poser une question, je m'arrêterai là.

Si on additionne le montant prévu dans le Budget des dépenses principal et celui du Budget supplémentaire (A), quel écart restera-t-il entre ces deux montants et le coût total que vous avez prévu en novembre?

M. Mayer: Le coût est de 850 millions de dollars. C'est le montant prévu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, vous dites au Parlement, et indirectement aux provinces, que le Parlement votera le montant total, mais que vous essaie- rez par la suite d'obtenir une meilleure entente pour le Trésor fédéral en obtenant des provinces qu'elles assument une part du fardeau. Est-ce que vous dites?

M. Mayer: Ce n'est pas—

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pas aussi grossier?

M. Mayer: Non, mais il faut comprendre que les négociations avec les provinces ne permettront peut-être pas que les fonds nécessaires soient disponibles pour effectuer les paiements d'ici la fin de juillet. C'est pourquoi nous voulons obtenir l'argent tout de suite. Si nous n'obtenons pas des provinces

[Text]

provinces agree to put the cash up when the farmers expect their money, then the federal government is prepared to see that that money goes to the farmers.

The Chairman: Before I yield to Senator Olson, can you tell me how that \$850 million is divided among the four provinces?

Mr. Mayer: Saskatchewan will receive a little over \$400 million. I believe we have estimated \$417 million. Alberta will receive approximately \$80 million. Manitoba will receive \$171 million. We estimate a little over \$20 million for Quebec. Ontario will receive \$150 million, but that includes horticulture.

Senator Argue: There will be nothing for British Columbia?

Mr. Mayer: There will be nothing for British Columbia. The only area of British Columbia that is agricultural is the Peace River area, and that area, as I have already said, had an above average crop. This program is designed for production problems, not price problems.

Senator Olson: Mr. Chairman, I am particularly concerned about some of the discrepancies we have heard among producers who live relatively close together. From your explanation, we heard that you got the preliminary yields, at least—perhaps even the final yields—from the provincial crop insurance administration in each case.

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson: During the early stages of trying to administer this program there were serious problems with some people who knew that there were payments being made to some of their neighbours who lived only a short distance away, and where the crop conditions were not different.

I understand that there were even protest meetings at which representatives of PFRA, or whatever, heard complaints, grievances and took evidence. It was agreed that some of those protests were valid and adjustments were made.

I am wondering if you could explain now why there were these problems. Was that simply because these yields were taken from the crop insurance people? I think you also used estimates of precipitation in various other places. I cannot understand even to this day why there were such wide variations. Can you explain that to us now? I know that some producers wondered—and I say this seriously—why they were classified the way they were. I believe you used categories like “severe”, “moderate” and so on.

Mr. Mayer: I am glad you raised that question and I will do my best to respond to it, Senator.

In order to be able to make an initial payment when we did, we had to collect preliminary data from the crop insurance people. The only data we had available to us early on in the new year was what is called a loss-to-coverage ratio. In other words, if there were coverage of \$100,000 on a crop in a specific township or municipality and the crop insurance people paid out \$50,000 worth of claims, that loss-to-coverage ratio

[Traduction]

qu'elles avancent l'argent lorsque les agriculteurs en auront besoin, le gouvernement fédéral est prêt à faire les paiements nécessaires.

Le président: Avant que le sénateur Olson ne prenne la parole, pourriez-vous me dire comment les 850 millions de dollars sont répartis entre les provinces?

M. Mayer: La Saskatchewan recevra un peu plus de 400 millions. Je pense qu'il s'agit de 417 millions de dollars. L'Alberta environ 80 millions de dollars. Le Manitoba recevra 171 millions. Et un peu plus de 20 millions de dollars pour le Québec. L'Ontario touchera 150 millions de dollars, mais ce montant inclut les paiements pour l'horticulture.

Le sénateur Argue: La Colombie-Britannique ne recevra rien?

M. Mayer: Il n'y aura rien pour la Colombie-Britannique. La seule région agricole de la Colombie-Britannique est située dans la région de la rivière de la Paix, et comme je l'ai déjà dit les récoltes dans cette région ont été supérieures à la moyenne. Le programme vise à aider les agriculteurs qui ont connu des problèmes de production et non pas des problèmes de prix.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je suis particulièrement préoccupé par les écarts entre les producteurs dont les exploitations sont situées relativement près les uns des autres. D'après ce que vous nous avez dit, vous avez obtenu dans chaque cas les chiffres préliminaires, et peut-être aussi les chiffres définitifs concernant les récoltes, des sociétés d'assurance-récoltes provinciales.

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Olson: Au début du programme, nous avons éprouvé des difficultés assez graves avec certaines personnes qui savaient que des paiements étaient faits à certains de leurs proches voisins dont les récoltes étaient à peu près comparables.

Je crois savoir qu'il y a même eu des réunions de protestations auxquelles des représentants de l'ARAP ont entendu des plaintes et des témoignages. On a reconnu que certaines des protestations étaient fondées et des correctifs ont été apportés.

Pourriez-vous nous expliquer d'où viennent ces problèmes? Sont-ils dus au seul fait que les données proviennent des sociétés d'assurance-récolte? Je crois que vous avez aussi utilisé des données concernant les précipitations dans diverses autres régions. Je ne m'explique encore pas l'ampleur des variations. Pourriez-vous nous l'expliquer? Je sais que certains producteurs se sont demandé, et je suis sérieux, pourquoi on les a mis dans telle ou telle catégorie. Je crois que vous avez désigné les catégories par les mots «grave», «modéré», etc.

M. Mayer: Je suis content que vous souleviez la question et j'essaierai d'y répondre de mon mieux, sénateur.

Pour pouvoir commencer les paiements, il nous fallait d'abord obtenir des données préliminaires des sociétés d'assurance-récolte. Les seules données dont nous disposions pour la nouvelle année étaient ce qu'on appelle le ratio perte-protection. Autrement dit, si la récolte d'une municipalité est assurée pour 100 000 \$ et qu'une société d'assurance-récolte paie 50 000 \$ de dédommagement, la ratio perte-protection est de

[Text]

was 50 per cent. They paid out 50 per cent of the claims based on the coverage. That is the category we considered "slight". A loss-to-coverage ratio of 75 per cent is what we considered "moderate", and a loss-to-coverage ratio of between 0 and 25 per cent is what we considered "severe". Those who were considered "moderate" received \$7.00 per acre by way of payment, while those who were considered "severe" received \$12.00 per acre.

You are absolutely right, Senator. We ran the program in 1985 in Alberta on that type of information and it did not work, so we knew there would be a lot of concern with these numbers. But we had no other information on which to base an initial payment.

Over the winter, the crop insurance people went out to collect actual yield data from the farmers in those areas. Once we had that data, which we did not get until approximately a month ago, around the middle of May, those numbers could be used to calculate the final or full payment.

There was concern—and legitimate concern—over the way the initial payments were made. I can show you the map for Alberta. If you hold it against the map for Saskatchewan, you will see that there are differences at the border. There are no differences in weather patterns at the border, but there are differences in these maps because of the way the data was collected.

Once we have the final data—which we have—we can be a lot more specific. We have given this preliminary information out to the review committees and I have had a chance to talk to them briefly. They feel that, if not 100 per cent, certainly a large percentage of the concerns will be addressed when we have the final data.

Senator Olson: I do not quite understand.

Mr. Mayer: Let me try once again.

Senator Olson: No, let me explain my problem. I was under the impression that the crop insurance people are obliged to go to every farmer who has crop insurance in the fall of each year to make a settlement. Is that not the case?

Mr. Mayer: No, senator. I will call upon Mr. Pender to respond.

Mr. Terry Pender, Associate Director General, Farm Financial Programs Directorate, Policy Branch, Department of Agriculture: Senator, it is true that the crop insurance people must do an on-farm adjustment, but that is true only with the crop that is insured. First, not every farmer insures his crops. Second, those that do do not insure every crop.

We have loss data for the insured crop and for the insured farmer, so we know that loss. But if you are trying to get an average yield for an area like a county, a rural municipality or a township, you must take the yield from the total population. You cannot just take it from those who had a claim. Otherwise, you would understate what the average yield really was.

[Traduction]

50 p. 100. La compagnie aura donc versé 50 p. 100 du montant de la protection. Cela correspond à la catégorie que nous avons appelée «léger». Un ratio perte-protection de 75 p. 100 est considéré comme «modéré» et un ratio de 0 à 25 p. 100 est «grave». Ceux classés dans la catégorie «modéré» ont reçu des paiements de 7 \$ l'acre, et les paiements accordés à la catégorie «grave» était de 12 \$ l'acre.

Vous avez tout à fait raison, sénateur. En 1985, nous avons administré le programme en Alberta en nous basant sur des données de ce genre et cela n'a pas fonctionné. Nous savions donc que ces chiffres soulèveraient beaucoup d'inquiétudes, mais nous n'avions pas d'autres renseignements pour déterminer le montant des paiements initiaux.

Pendant l'hiver, les sociétés d'assurance-récolte ont obtenu les données de rendement des agriculteurs des régions concernées. Lorsque nous avons eu les données en main, c'est-à-dire il y a à peu près un mois, vers la mi-mai, nous avons pu les utiliser pour calculer le montant du paiement définitif ou total.

La méthode de paiement initial a soulevé des inquiétudes légitimes. Je puis vous montrer la carte de l'Alberta. Si vous la comparez à celle de la Saskatchewan, vous verrez qu'il y a des différences à la frontière. Les conditions climatiques ne sont pas différents, mais les cartes le sont à cause de la méthode de compilation des données.

Une fois les données définitives obtenues, et nous les avons maintenant en main, nous pourrions être beaucoup plus précis. Nous avons communiqué ces renseignements préliminaires aux membres des comités d'examen et j'ai eu la chance d'en discuter avec eux. Selon eux, nous serons en mesure d'apaiser presque toutes les préoccupations lorsque nous connaîtrons les données finales.

Le sénateur Olson: Je ne suis pas sûr de comprendre.

M. Mayer: Permettez-moi de vous expliquer encore une fois.

Le sénateur Olson: Non, permettez-moi d'exposer mon problème. J'avais l'impression que les représentants des sociétés d'assurance-récolte sont obligés de rencontrer tous les automnes chaque agriculteur qui a une assurance-récolte pour régler les comptes. N'est-ce pas le cas?

M. Mayer: Non, sénateur. Je laisserai M. Pender vous répondre.

M. Terry Pender, directeur général adjoint, Direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs, Direction générale des politiques, ministère de l'Agriculture: Sénateur, il est vrai que les sociétés d'assurance-récolte doivent effectuer des expertises pour chaque exploitation agricole, mais seulement si la récolte est assurée. Premièrement, ce n'est pas le cas de tous les agriculteurs. Deuxièmement, ceux qui le font n'assurent pas toutes leurs récoltes.

Nous avons des données concernant les pertes pour les récoltes assurées et pour les agriculteurs assurés, de sorte que nous connaissons les pertes subies. Mais pour connaître le rendement moyen d'une région, comme un canton ou une municipalité rurale, il faut déterminer le rendement pour toute la population. On ne peut se référer uniquement à ceux qui font des

[Text]

It has taken up to this time to get the yields for the township. The way this is done is that the crop insurance people send a questionnaire to the insured population and receive back a reading on the yields from both those who had losses and those who did not. In that way, you get a representative yield.

Senator Olson: I understand that in areas where there was no insurance or, indeed, where there were no claims made against the insurance, but in most of the areas with which you were concerned—you were not worried about the Peace River District, for instance, and I understand why—the situation was different. In Southern Alberta—not at the south end but north of Medicine Hat—some townships were right in the middle of the so-called drought area and did not receive applications. What is more, they could not get applications even if they asked for them, because of your data. That is the trouble I am having.

Mr. Mayer: Allow me to respond to that, senator, if I may.

Senator Olson: Later on, in May, applications were made available, but that was certainly not the case in the early part of the year, when the initial payments were about to be made. That is the problem.

Mr. Mayer: I repeat that the only information we had available to us on which to make the initial payment was the loss-to-coverage ratio. We knew that in all likelihood that data was not going to be totally satisfactory, but we had a choice: either we could work with that kind of data and send out close to \$300 million by way of an interim payment or we would not send a payment at all.

If we had not made an interim payment, I am sure all kinds of questions would be raised, and legitimately so.

We knew that the maps we used to generate those initial payments were not as good as we would like to have had them. I cannot tell you why it is that provincial crop insurance corporations did not have the full data we needed until some time after the first of May, but that is simply the way they conduct their affairs.

Senator Olson: I do not want to be difficult about this, but I am trying to understand your point. Some producers still do not understand it. Is that the only basis on which to decide who is going to get an application form?

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson: You are aware, are you not, that the people who did not have an application mailed directly to them were unable to obtain one?

Mr. Mayer: Is that a definitive statement?

Senator Olson: Yes, it is. I know people who have tried.

Mr. Mayer: They do not have one?

[Traduction]

demandes d'indemnités. Autrement, le niveau de rendement réel serait sous-estimé.

Il a fallu attendre jusqu'à maintenant pour pouvoir établir le rendement des cantons. Pour cela, les sociétés d'assurance-récolte envoient un questionnaire aux agriculteurs qui sont assurés afin de connaître les rendements des exploitations qui ont subi des pertes et les rendements de celles qui n'en ont pas subies. De cette façon, on obtient des données représentatives de l'ensemble.

Le sénateur Olson: Je comprends pour ce qui est des régions où il n'y a pas d'assurances, ou dont les agriculteurs n'ont pas fait de demande de dédommagement, mais dans la plupart des régions auxquelles vous vous intéressez—ce n'était pas le cas du district de la rivière de la Paix, par exemple, et je comprends pourquoi—la situation était différente. Dans le sud de l'Alberta—non pas à l'extrémité sud, mais au nord de Medicine Hat—certaines municipalités se sont trouvées au beau milieu de la région frappée par la sécheresse et n'ont pas reçu de demandes de dédommagement. Qui plus est, elles ne pouvaient pas en recevoir même si elles l'avaient demandé, à cause de vos données. Voilà le problème.

M. Mayer: Permettez-moi de vous répondre si je le puis, sénateur.

Le sénateur Olson: Plus tard en mai, les demandes étaient disponibles, mais ce n'était certainement pas le cas au début de l'année, lorsque les paiements initiaux étaient sur le point d'être effectués. Le problème est là.

M. Mayer: Je répète que la seule donnée dont nous disposions pour faire les premiers versements était le ratio entre les pertes et le montant de l'assurance. Nous savions que selon toute probabilité, cette donnée ne ferait pas parfaitement l'affaire, mais nous avions le choix entre deux solutions: nous en contenter et verser près de 300 millions de dollars en paiements provisoires, ou ne rien verser du tout.

Si nous n'avions pas fait de versement provisoire, on se serait posé beaucoup de questions, et à juste titre.

Nous savions que les cartes dont nous nous servions pour faire ces premiers paiements n'étaient pas aussi exactes que nous l'aurions souhaité. Je ne comprends pas pourquoi les sociétés provinciales d'assurance-récolte n'ont eu les données dont nous avions besoin qu'après le 1^{er} mai, mais c'est ainsi qu'elles fonctionnent.

Le sénateur Olson: Je ne tiens pas à vous embêter avec cette affaire, mais je voudrais comprendre exactement ce que vous me dites. Certains producteurs ne comprennent toujours pas non plus, d'ailleurs. Cette donnée est-elle la seule sur laquelle vous vous basez pour décider qui recevra une formule de demande?

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Olson: Vous savez, n'est-ce pas, que les producteurs qui n'ont pas reçu de formule de demande par la poste ont été incapables d'en obtenir une autrement?

M. Mayer: Est-ce une affirmation?

Le sénateur Olson: Oui. Je connais des gens qui ont essayé.

M. Mayer: Et ils n'en ont pas obtenu?

[Text]

Senator Olson: Oh, now they do, but not for the first three months after the payment went out.

Mr. Mayer: I would refute your three months, sir, with all due respect.

Senator Olson: February, March and April.

Mr. Mayer: I am not so sure they had to wait three months. And if they did, I would like to know the individual circumstances.

Senator Olson: I do not want to belabour the point, but these people organized a local liaison who was responsible for handling this matter. Representatives of the PFRA came to them and adjusted the matter right away because they could see the validity of the protest.

Mr. Mayer: Are you talking about the livestock drought program, or are you talking about this program?

Senator Olson: I don't know—maybe both, if the circumstances were severe enough.

Mr. Mayer: There is a big difference between them, sir. Under the livestock drought program, payment was to be completely made by April 15, I believe. An initial payment went out in the fall and the second payment was made in the spring.

There was some concern over the way those maps were drawn. Meetings were held to look at how that data was collected for how accurate it was. There is a big difference between that program and this program we are now discussing.

Senator Olson: Perhaps I could ask you this: Were not the same people responsible for administrating both programs?

Mr. Mayer: No.

Senator Olson: Oh, that is news to me.

Mr. Mayer: Perhaps I should come before this committee more often, Mr. Chairman.

Senator Nurgitz: I think you had better.

Senator Doody: Oh, now, don't be like that.

Mr. Mayer: Quite simply, here is the decision we were faced with: Either we send out applications to everyone—and there are 200,000 producers out there, and it really would not make sense to send applications to the Peace River District where they had above average crops—or we use the kind of data that we had available to us, the data that generated these maps, to select as best we could those we thought were eligible. We decided on the latter.

In conjunction with that, we put in place a phone-in line. We had problems with that because, quite simply, we underestimated the number of producers who were going to be phoning. We started with ten lines and now have 20.

I would be surprised, senator, if there are any producers out there now who are entitled to application forms and have not

[Traduction]

Le sénateur Olson: Oh, maintenant, oui, mais ils les ont eues trois mois après les premiers versements.

M. Mayer: Sauf votre respect, sénateur, je dois nier qu'il ait fallu trois mois.

Le sénateur Olson: Février, mars et avril.

M. Mayer: Je serais surpris qu'ils aient réellement dû attendre trois mois, et je voudrais bien connaître les circonstances particulières de ceux dont cela a vraiment été le cas.

Le sénateur Olson: Je ne voudrais pas exploiter ce point indûment, mais les producteurs en question ont chargé quelqu'un de leur localité de faire office d'agent de liaison pour s'occuper de l'affaire. Des représentants de l'ARAP sont alors allés les rencontrer et ont fait le nécessaire immédiatement parce qu'ils ont bien vu que leur protestation était justifiée.

M. Mayer: Parlez-vous du programme d'aide aux éleveurs victimes de la sécheresse ou de celui-ci?

Le sénateur Olson: Je ne sais pas exactement; il s'agit peut-être des deux, si les circonstances étaient particulièrement graves.

M. Mayer: Il y a une grande différence entre les deux, sénateur. Tous les versements prévus dans le cadre du programme d'aide aux éleveurs devaient être faits au plus tard le 15 avril, je crois. Le premier versement a été fait l'automne dernier et le deuxième, au printemps.

On s'est quelque peu inquiété de la façon dont ces cartes ont été établies. Nous avons tenu des réunions pour voir comment les données nécessaires avaient été obtenues et vérifier leur exactitude. Il y a une grande différence entre ce programme et celui dont nous parlons en ce moment.

Le sénateur Olson: Les personnes chargées d'administrer les deux programmes étaient-elles les mêmes.

M. Mayer: Non.

Le sénateur Olson: Vous me l'apprenez.

M. Mayer: Votre comité devrait peut-être m'inviter plus souvent, monsieur le président.

Le sénateur Nurgitz: Vous ne croyez pas si bien dire.

Le sénateur Doody: Allons, ne le prenez pas comme cela.

M. Mayer: Pour simplifier les choses, nous étions devant l'alternative suivante: envoyer une formule de demande à chaque producteur—ou, il y en a 200 000 en cause et il aurait été insensé d'en envoyer à ceux du district de Peace River, qui ont eu des récoltes supérieures à la moyenne—ou nous baser sur les données que nous avons et qui ont servi à établir ces cartes pour décider de la façon la plus éclairée possible qui était admissible à une aide. Nous avons choisi cette dernière solution.

Nous avons aussi établi un service de renseignements téléphoniques. Cela nous a causé des problèmes parce que nous avions tout simplement sous-estimé le nombre de producteurs qui appelleraient. Au début, nous avions dix lignes, maintenant, nous en avons vingt.

Maintenant, sénateur, je serais surpris que des producteurs admissibles à une assurance n'aient pas encore reçu de formu-

[Text]

recieved them. If you have names, I would be more than happy to straighten the matter out for them.

Senator Olson: I think you have cleared it up now, but I know that some producers were many weeks later than others in getting their payments—in getting the application forms at all. And I understand that you could have that sort of problem with the telephone lines. But some producers did not even get the application forms that were needed to apply until the end of May in some cases. Anyway, that is cleared up, as far as you now know.

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson: Are you satisfied with the yield data that you have been able to generate now, because you still run into the problem of having difficulty establishing yield data when you do not have crop insurance or if you do not have any claims made against that crop insurance.

Mr. Mayer: Do you mean on your own individual farm?

Senator Olson: It is also the accumulation of individual farms that makes up what you are going to pay to a township.

Mr. Mayer: I have not seen the data, so I cannot speak personally.

Senator Olson: I do not want to be difficult about this, but in your opening statement you said you were getting to the point where you wanted to try to make all of the payments in July, did you not?

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson: Therefore you must be getting to the point where you are satisfied with the data.

Mr. Mayer: Let me explain the process. We expect to make payments to about 125,000 producers. We received that data from the provinces in the middle of May, which is about a month ago. That has all been run into the program; and the numbers, as far as the yield is concerned, have been generated and have been given to the review committees.

I have had a chance to talk to one of the review committees, which informs me that the data that was generated was very good. In other words, it corrected a lot of the concerns that you raised as a result of these maps.

Senator Olson: Those maps are generated as a result of factors other than drought. If there were severe hail, that yield data would respond accordingly, would it not?

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson: Or any other reason that would make a crop fail.

Mr. Mayer: By far the major factor would be drought. I do not know if the figures would be 85 or 98 per cent.

Senator Olson: I understand.

Mr. Mayer: You could also make the case that drought is a big factor in how damaging grasshoppers are.

[Traduction]

laire de demande. Si vous en connaissez, donnez-moi leurs noms, et je me ferai un plaisir de m'en occuper moi-même.

Le sénateur Olson: Voilà qui est plus clair. Je sais cependant que certains producteurs ont reçu leur assurance et même leur formule de demande de nombreuses semaines après les autres. Et je crois savoir que les lignes téléphoniques ne leur ont pas été tellement utiles. Mais certains producteurs n'ont obtenu les formules nécessaires pour demander l'assurance qu'à la fin de mai. Enfin, pour autant que vous sachiez, l'affaire est réglée.

M. Mayer: C'est exact.

Le sénateur Olson: Êtes-vous satisfait des données relatives au rendement que vous êtes maintenant en mesure de produire? Parce que vous avez encore du mal à établir ces données à défaut de réclamations d'assurance-récolte.

M. Mayer: Vous voulez dire pour chaque ferme?

Le sénateur Olson: C'est l'ensemble des fermes individuelles qui vous indique ce que vous allez devoir verser à un canton.

M. Mayer: Comme je n'ai pas vu les données, je ne suis pas en mesure d'en parler.

Le sénateur Olson: Sans vouloir être pointilleux, vous avez dit, dans votre déclaration liminaire, que vous en êtes arrivé au point où vous voudriez faire l'ensemble des versements en juillet, n'est-ce pas?

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Olson: Donc, vous devez être assez satisfait des données.

M. Mayer: Permettez-moi de vous expliquer. Nous comptons verser l'assurance à environ 125 000 producteurs. Nous avons reçu ce chiffre des provinces à la mi-mai, c'est-à-dire il y a environ un mois. Nous l'avons fourni à l'ordinateur et il nous a donné les chiffres sur le rendement, que nous avons ensuite soumis aux comités d'examen.

J'ai pu rencontrer un de ces comités, et il m'a dit que nos chiffres sont très bons. Autrement dit, ils résolvent une grande partie des problèmes que les cartes vous ont causés.

Le sénateur Olson: Ces cartes ont été établies en fonction de facteurs autres que la sécheresse. S'il y avait une forte tempête de grêle, les données sur le rendement changeraient, n'est-ce pas?

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Olson: Et elles changeraient pour toute autre raison entraînant la destruction d'une récolte.

M. Mayer: La sécheresse est de loin le facteur le plus important. Je ne pourrais cependant pas vous dire s'il faut lui attribuer 85 ou 98 p. 100 des cas.

Le sénateur Olson: Je comprends.

M. Mayer: L'on pourrait aussi faire valoir que la sécheresse est un facteur déterminant dans les pertes attribuables aux sauterelles.

[Text]

Senator Olson: So you now intend to make the payments as soon as you can establish all of the data—

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson:—regardless of whether you have an agreement with each of the provinces or not?

Mr. Mayer: We have in place the process to flow the full amount that we estimate the program will cost, and we are still in the process of negotiating with the provinces on what we think is very appropriate cost sharing.

Senator Argue: Mr. Chairman, we are all happy to again see the minister before this committee. When he brings with him an estimate totalling \$877 million, then, from a farmer's point of view, he is very welcome. I think the significant point to be made is that the government is honouring its commitment of \$850 million, or thereabouts, because there was some concern that if the provinces should continue to say no, perhaps 50 per cent of that amount might not be paid. So this is a welcome initiative by the government.

The main criticism that I have received from producers regarding the forms was that a lot of them came three, four or five days before they were to be filled out and sent in, and there was not enough time from the time they went to the mailbox to the due date to have them sent in. Some farmers do not go for their mail every day because they do not want to be disappointed by the bills that they are going to receive. By postponing going to the mailbox, this problem arises. As far as I know, the forms are out there now.

I wonder if the minister could tell us—and I know what he said about the figures—how many payments were made in the large category, how many were paid in the middle category and how many were paid in the small category? Could you give us a picture of how they have been apportioned?

Mr. Mayer: I do not have those numbers, senator. Perhaps one of our people does. If I may respond to the opening comment that you made, you are absolutely right. We had problems with the printer that delayed the forms going to both Saskatchewan and Ontario for about two weeks. We subsequently extended the period of time, but, quite simply, we tried to make the timeframe as tight as we could so that the producers would return their forms to us.

We all know what it is like. I am a farmer, and I do not particularly like doing book work, but we wanted to stress to people to send their forms in under the tight timeframe. Problems arose when the printers caused us a two-week delay in Saskatchewan and Ontario.

Mr. Gordon Pugh, Acting Director, Impact Analysis, Priorities & Strategies Directorate, Grains & Oilseeds Branch, Department of Agriculture: Yes, senator, as of June 19 we have paid out approximately \$219 million of the preliminary payments in Canada. Of those payments, approximately \$146 million went to Saskatchewan. Of that \$146 million, a guess would suggest that about two-thirds were sent into the severe area on the map, which is the dark area.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Donc, maintenant, vous entendez faire tous les versements dès que vous aurez les données en main...

M. Mayer: C'est exact.

Le sénateur Olson:... que vous ayez ou non conclu des ententes avec les provinces?

M. Mayer: Nous avons mis sur pied l'appareil nécessaire pour effectuer tous les versements que nous prévoyons, et nous négocions encore avec les provinces pour leur faire accepter ce que nous croyons être un partage équitable des frais.

Le sénateur Argue: Monsieur le président, nous sommes tous heureux de recevoir de nouveau le ministre devant notre comité. Lorsqu'il promet une aide estimative de 877 millions de dollars, nous ne pouvons que nous en réjouir pour les agriculteurs. Je crois que ce qu'il convient de retenir, c'est que le gouvernement honore son engagement de verser quelque 850 millions de dollars d'aide aux agriculteurs; en effet, nous avons craint un moment que si les provinces continuaient de refuser, les versements pourraient être moitié moins considérables. C'est donc une heureuse initiative de la part du gouvernement.

La critique la plus fréquente que j'aie entendue au sujet des formules de demande est qu'elles arrivent trois, quatre ou cinq jours avant la date limite pour les remplir et les renvoyer, ce qui laisse très peu de temps aux agriculteurs entre le moment où ils vérifient leur boîte aux lettres et la date limite. En effet, certains agriculteurs ne vérifient pas leur boîte aux lettres chaque jour de peur d'y trouver un compte et d'être démoralisés. Ils reçoivent ainsi leurs comptes plus tard, mais le reste aussi, d'où le problème relatif aux formules. Pour autant que je sache, les formules ont déjà été mises à la poste.

J'ai compris les chiffres que le ministre nous a donnés, mais pourrait-il nous dire combien de versements ont été faits dans la catégorie la plus nombreuse, dans celle du milieu et dans la moins nombreuse? Pourrait-il nous expliquer comment l'argent est réparti entre ces catégories?

M. Mayer: Je n'ai pas ces statistiques, sénateur. Un de nos fonctionnaires les a peut-être. Mais pour répondre à votre première déclaration, vous avez absolument raison. Nous avons eu avec les imprimeurs des difficultés qui ont retardé d'environ deux semaines l'envoi des formules en Saskatchewan et en Ontario. Nous avons donc reporté la date limite, mais pas trop, afin que les agriculteurs nous renvoient les formules remplies le plus tôt possible.

Nous savons tous ce que c'est. Je suis moi-même agriculteur et je n'aime pas tellement la comptabilité. Mais nous tenions à inciter les producteurs à nous renvoyer les formules remplies dans le court délai que nous avions. Les problèmes ont commencé lorsque les imprimeurs nous ont livré les formules avec deux semaines de retard en Saskatchewan et en Ontario.

M. Gordon Pugh, directeur intérimaire, Analyse de l'impact, Direction des priorités et des stratégies, Direction générale des céréales et oléagineux, ministère de l'Agriculture: Oui, sénateur; dès le 19 juin, nous avons fait une partie des versements préliminaires correspondant à environ 219 millions de dollars. De cette somme, 146 millions sont allés aux producteurs de la Saskatchewan. Nous estimons que près des deux tiers de ces 146 millions ont été versés aux céréaliculteurs de la

[Text]

Senator Argue: That is the \$12 payment?

Mr. Pugh: Yes.

Senator Argue: Do you have the numbers regarding how many producers were paid?

Mr. Pugh: About two-thirds of the 36,000 producers were paid.

Senator Argue: I see that there is no ceiling on the amount that any one producer can receive. Would you have any idea how much money the largest producer might receive under this program? In my opinion—and I campaigned hard to have a ceiling on other programs, and I believe that you did have a ceiling on previous deficiency payments—the danger of no ceiling is that the press pickup the two, three or four farmers who received very large payments, and that makes the news. Then the people in the city say, “My God, someone got \$50,000, and that is just too much”. I wondered what the rationale was for having no ceiling at all, because if you wanted to save a few dollars and keep out of trouble, that might have been one way to do it.

Mr. Mayer: You are right. We had a ceiling of \$25,000 on the two previous programs, but to give you the rationale that we used, how do you answer the producer that has 3,000 acres of crop, has substantial costs per acre to farm, is a very good farmer, but is limited in how much assistance he can receive as opposed to his neighbour who farms half or one third as much as he does? Because the ceiling does not bump in, he gets the full amount of assistance. It is a judgment call, and, in our judgment, we made the decision that on the basis of the lack of yield—and there were producers who had virtually no crop—it is very difficult to treat people in an unequitable fashion.

To look at the numbers, our experience under Special Canadian Grains was that somewhere in the neighbourhood of 1500 producers bumped up against the \$25,000 limit. So it is not a large number. Secondly, if you take into account producers that have multiple permit books, or multiples under a permit book, we had the eligibility to pay to a multiple of three, even if there was a \$25,000 limit. You probably would cut that number down.

Senator Argue: But there would be three people on the multiple permit books.

Mr. Mayer: Sure, but if you are talking about one farm, and you had an individual bumping up against the \$25,000 limit, there may have been a way, if he had been a multiple participant, for that ceiling not to affect him. I suspect the number is something less than 1500 producers that would be affected by it.

Senator Argue: From my point of view, that would encourage me to continue saying what I have said, namely, that there should be a ceiling because it does not affect a lot of people.

[Traduction]

région la plus fortement touchée, représentée sur la carte par la partie la plus foncée.

Le sénateur Argue: C'est le versement de 12 dollars?

M. Pugh: Oui.

Le sénateur Argue: Savez-vous combien de producteurs ont reçu l'assurance?

M. Pugh: Près des deux-tiers des 36 000 producteurs.

Le sénateur Argue: Je vois qu'il n'y a pas de limite à ce que chaque producteur peut toucher. Avez-vous une idée de ce que pourrait toucher celui qui recevra l'assurance la plus forte dans le cadre de ce programme? À ce que je sache—et si je dis cela, c'est parce que je me suis battu pour que d'autres programmes prévoient un plafond, et que par le passé, il y en avait un pour l'assurance-récolte—c'est que le danger, lorsqu'il n'y a pas de maximum, c'est que les journalistes dénichent les trois ou quatre producteurs qui ont reçu le plus et font un scoop avec cela. Lorsqu'ils apprennent que tel ou tel agriculteur a reçu 50 000 dollars, les gens des villes trouvent que c'est exagéré. Je me demande donc pourquoi on n'a pas prévu de plafond, car cela aurait été une bonne façon d'économiser sans susciter de protestations.

M. Mayer: Vous avez raison. Les deux programmes précédents prévoyaient un plafond de 25 000 \$. Mais pour répondre à votre question, nous avons supprimé ce plafond pour tenir compte des circonstances de chaque cas, qui peuvent varier beaucoup. Par exemple, que répondre à un producteur qui cultive 3 000 acres de terre à un coût à l'acre relativement élevé, qui est un très bon agriculteur, mais qui ne peut compter recevoir plus que son voisin, dont les terres sont deux ou trois fois moins étendues? Le fait qu'aucun maximum ne soit prévu l'assure de recevoir toute l'aide dont il aura besoin, quelle qu'elle soit. C'est une question de jugement, et nous avons estimé qu'en basant notre décision sur l'absence de rendement—et certains producteurs n'ont presque rien récolté—il nous serait beaucoup plus facile d'être justes envers tout le monde.

Si nous jetons un coup d'œil aux statistiques, nous voyons qu'environ 1 500 producteurs ont réclamé le maximum de 25 000 \$ dans le cadre du Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada. Ce n'est pas beaucoup. De plus, si nous tenons compte des producteurs qui ont des livrets de permis multiples, cela réduit probablement le nombre, parce que nous pouvions faire un versement à trois exploitants associés au plus, même avec une limite de 25 000 dollars.

Le sénateur Argue: Mais il y a trois agriculteurs par livret de permis.

M. Mayer: C'est vrai, mais s'ils exploitent tous la même ferme et que chacun a droit à 25 000 \$, le plafond les pénalisera moins du fait qu'ils soient associés, car ils pourraient toucher plus que le maximum prévu. Je crois donc qu'en fait, le nombre de producteurs qui ont demandé le maximum est inférieur à 1 500.

Le sénateur Argue: Pour ma part, cela me confirme dans mon opinion, à savoir qu'il devrait y avoir un plafond, puisqu'il pénaliserait peu de gens. Mais je pense aussi que comme ce

[Text]

But I think that when you are asking taxpayers to pay into this program, there should be some limit; and I think you were initially right in that regard with respect to the first two programs.

Could you give me some idea as to the largest amount of money that one producer is likely to receive?

Mr. Mayer: I do not know whether I could. We do not do the numbers like that. I do not have any idea.

Senator Argue: When you were deciding not to have a ceiling, you must have known where the big ones were and how big they were. Are they ten-section farmers or twenty-section farmers? How big are the biggest?

Mr. Mayer: We do not look at things like that. As I said, when we looked at the numbers, the number of people who were bumped up against the \$25,000 ceiling the first time was approximately 1,500.

Senator Argue: In my opinion, those 1,500 would need it a lot less. They are already going to get the maximum, which was \$25,000. That is what they got, but they did not get more than that.

Mr. Mayer: Let us pursue that. Let us say that someone has three sons farming with him, and they have one permit book. They are not eligible for multiples, which they could be, but by accident they are not. How are you going to justify going to that farmer and say, "Because your neighbour beside you farmed in a different fashion, he can get four times as much as you get." You may put that farmer out of business.

Senator Argue: I do not think you put them out of business when you had limits before. The farmers are innovative enough that they will adjust.

Mr. Mayer: The program we had before was price. People grew grain. They had something to sell. They had an option. They could have bought cattle, they could have bought hogs; they had something.

In this case—and you know very well, senator—in some of the years they had nothing. They could not get a cash advance; they could not get anything because they had no grain. They grew Russian thistles. I have put Russian thistles up for feed, and so have you. You know what that is like.

If you come along with a program again that says, "Because of the way you arrange your affairs by accident, we are further going to penalize you or we are going to reward your neighbour in a more advantageous fashion," that is not a very equitable way to treat people.

Senator Argue: I would be interested to know how many farmers are out there farming with three sons, who do not have an individual permit book or a multiple permit book. I think there are very few.

I appreciate what you have said, and I do not expect you to agree with me. In any event, it is a good principle to have a ceiling. I believe it avoids a lot of trouble. We can leave it at that.

[Traduction]

sont les contribuables qui financent le programme, il faut prévoir un maximum; je crois donc que vous aviez raison les deux premières années où le programme a été en vigueur.

Avez-vous une idée de la somme que pourrait toucher le producteur qui recevra l'assurance la plus élevée?

M. Mayer: Je n'en sais rien. Nous ne faisons pas ce genre de calcul.

Le sénateur Argue: Lorsque vous avez décidé de supprimer le plafond, vous deviez savoir où se trouvaient les plus gros producteurs et quelle était leur importance. Cultivent-ils dix sections ou 20 sections? Quelle est la taille des plus gros?

M. Mayer: Nous ne nous occupons pas de ce genre de choses. Comme je l'ai dit, lorsque nous avons étudié les statistiques de l'année précédente, nous avons constaté que 1 500 producteurs environ avaient réclamé le maximum prévu.

Le sénateur Argue: À mon avis, les 1 500 en question ont beaucoup moins besoin d'aide que les autres. De toute façon, ils vont obtenir le maximum, qui était de 25 000 \$. C'est ce qu'ils ont eu la dernière fois, mais ils n'ont rien eu de plus.

M. Mayer: Poussons plus loin. Supposons qu'un agriculteur exploite sa ferme avec ses trois fils en vertu d'un livret de permis. Ils n'ont pas droit à des multiples; cela aurait pu être le cas, mais ce ne l'est pas. Il faudrait alors expliquer à ce producteur que son voisin a droit à quatre fois plus d'aide financière que lui parce qu'il exploite sa ferme en vertu d'un régime différent? Cela pourrait l'acculer à la faillite.

Le sénateur Argue: Je ne dirais pas qu'à l'époque où un maximum était prévu, cela les acculait à la faillite. Les agriculteurs sont des gens assez ingénieux pour se tirer d'affaire.

M. Mayer: L'ancien programme était basé sur le prix des produits. Les agriculteurs produisaient du grain, mais ils avaient autre chose à vendre. Ils avaient des solutions de rechange. Ils pouvaient vendre du bétail ou des porcs; ils n'étaient pas sans ressource.

Dans le cas des céréaliculteurs—et vous le savez très bien, sénateur—they n'avaient rien. Ils ne pouvaient obtenir d'avance de fonds ni quoi que ce soit parce qu'ils n'avaient pas de grain. Il ne poussait que du chardon de Russie sur leurs terres. J'en ai déjà donné à manger à mes bêtes, et vous en avez fait autant. Vous savez ce que c'est.

Il ne serait pas très équitable de mettre de nouveau sur pied un programme pénalisant encore plus les agriculteurs qui auraient eu la mauvaise fortune de gérer leur exploitation d'une certaine façon ou qui aiderait davantage un voisin.

Le sénateur Argue: Parmi les agriculteurs qui exploitent leur ferme avec trois fils, je serais bien curieux de savoir combien le font en vertu d'un livret de permis individuel ou d'un livret de permis multiple. Je crois qu'il y en a très peu.

Je comprends ce que vous nous dites et je ne m'attends pas à ce que vous soyez d'accord avec moi. Quoi qu'il en soit, c'est une bonne chose que de prévoir un plafond. Cela évite beaucoup de problèmes. Passons à autre chose.

[Text]

What is the maximum amount per acre that you think may be paid out under this program? There was an example given when it was first announced. A theoretical farmer in Rosetown, Saskatchewan on excellent land, high-productive land, but with zero crop was going to get \$40 an acre or thereabouts. Is that still the way it is likely to be?

Mr. Mayer: That still stands. In the highest yielding areas of the prairies, which would be Rosetown, Kindersley, Regina, and the Red River Valley south of Winnipeg, where there are very high yields and high crop insurance coverage, the estimate is still the same. We said between \$40 and \$45 an acre, and that still stands.

That will not be the case in an area that has not had the kinds of yields that I mentioned. There are other areas that are as good farming areas as the four I have mentioned.

Senator Argue: From what you have said, it appears that for each \$1 that has been paid out under this program, from now on there will be an additional \$1 paid out. In other words, you have paid out approximately one-third; so there are two-thirds more to come.

Mr. Mayer: I believe it is more like a quarter. Mr. Pender can tell us the correct figure.

Mr. Pender: It is \$219 million.

Mr. Mayer: I said \$280 million. I was wrong. So it is closer to one-quarter.

Senator Argue: The farmers who are really concerned are those who are in the so-called medium area who have not received anything. What are they likely to get? I know you cannot be definitive.

Mr. Mayer: It is difficult to say because of the point that Senator Olson was making. We knew that the initial data we used was not going to be reflective enough to treat people the way we would like. In some cases, the \$7 initial payment could be three-quarters of what they would receive as full payment. In other cases, it could be one-quarter.

There was a variability in yields of canola. There were some people with five bushels an acre, and two miles down the road there were other people with 25 bushels an acre. Because the variability was so great, we decided that, on canola, we could not even make an initial payment. It is very difficult to know until we have a chance to see the final data. That data has been generated.

In the Yorkton area, for example, the final payment of \$10 to \$15 is estimated.

Senator Argue: Is that in a medium area?

Mr. Mayer: Yes.

Senator Olson: Is that total?

Mr. Mayer: Yes, that is total. That is an area that was considered slight, and they were not eligible for any kind of initial payment. The data from the Yorkton area would estimate a

[Traduction]

Dans le cadre de ce programme, quel est le maximum que vous pourriez payer par acre cultivée? La première fois que nous en avons parlé, quelqu'un a donné un exemple. Un agriculteur hypothétique de Rosetown, en Saskatchewan, qui exploitait des terres très productives, mais qui n'avait rien récolté allait recevoir environ 40\$ l'acre. Ce chiffre est-il valable?

M. Mayer: Oui. Dans les régions les plus productives des Prairies, c'est-à-dire à Rosetown, Kindersley, Regina et la vallée de la Red River, au sud de Winnipeg, où les récoltes sont très abondantes et où l'assurance-récolte est très élevée, les estimations sont encore les mêmes. Nous parlions de 40\$ à 45\$ l'acre, et c'est toujours valable.

Ce ne sera pas le cas d'une région moins productive. Il y a d'autres régions où les parcelles sont aussi riches que dans les quatre que j'ai mentionnées.

Le sénateur Argue: D'après ce que vous avez dit, il semble que l'on versera autant que ce qui a été versé jusqu'à maintenant dans le cadre du programme. En d'autres mots, vous avez versé environ le tiers de ce qui est disponible; vous en avez donc encore deux tiers à distribuer.

M. Mayer: Je dirais plutôt que nous en avons versé le quart. M. Pender pourrait vous donner le chiffre exact.

M. Pender: Nous avons versé 219 millions de dollars.

M. Mayer: J'avais dit 280 millions, mais je me trompais. C'est donc plus près du quart que du tiers.

Le sénateur Argue: Les agriculteurs les plus inquiets sont ceux de la catégorie moyenne, qui n'ont rien reçu du tout. À quoi peuvent-ils s'attendre cette année? Je sais que vous ne pouvez rien garantir.

M. Mayer: C'est difficile à dire, compte tenu du point que le sénateur Olson a fait valoir. Nous savions que les données dont nous nous servions au début n'étaient pas assez exactes pour nous permettre de traiter les agriculteurs comme nous aurions voulu le faire. Dans certains cas, le paiement initial de 7\$ pourrait représenter les trois quarts de ce qu'ils recevront en tout, mais dans d'autres cas, il pourrait représenter le quart seulement.

Dans la culture du canola, le rendement a été inconstant. Certains agriculteurs obtenaient cinq boisseaux à l'acre alors qu'à deux milles de là, un autre agriculteur en obtenait 25. En raison de cet écart très grand, nous avons décidé que les producteurs de canola n'obtiendraient même pas un paiement initial. Il est très difficile de savoir combien nous devons verser tant que nous n'avons pas vu les données définitives. Nous les avons maintenant.

Dans la région de Yorkton, par exemple, nous estimons que le paiement final sera de 10 à 15\$.

Le sénateur Argue: Est-ce une région de la catégorie moyenne?

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Olson: Est-ce le versement total?

M. Mayer: Oui. Comme nous savions peu de chose sur cette région, elle n'a pas été admissible à un paiement initial. D'après les données que nous avons reçues de Yorkton—bien

[Text]

\$10 to \$15 total payment, although I have not seen the data as yet.

Mr. Pender: That is a combination of the yield that you would expect to get in the first place and the amount of loss that occurred in the area.

Senator Olson: Although I probably have it in my files, could you send us the precise formula that you use?

Mr. Mayer: Yes. Mr. Chairman, we would be more than happy to arrange a briefing with members of the committee to have our people go through the program. If that would be of assistance, we would be more than happy to do whatever we could to accommodate you.

Dr. Harold Bjarnason, Associate Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch, Department of Agriculture: It is probably the most complex program that we have ever dealt with in Agriculture Canada.

Senator Argue: For that reason I think it would be very useful.

Mr. Mayer: There is no question that we could not even attempt to do what we are doing if we did not have computer capacity today. However, that is the case with a lot of things. We could not switch the phone calls we do in this country without three times the present workforce. We do a lot of things with computers now that we could not conceive of doing previously.

Senator Argue: I can understand how you can target an individual payment to an individual producer who has crop insurance. How do you target a payment for an individual producer who has never had crop insurance and the crop insurance people have no authority to come on the farm unless the farmer says, "Come on out to the farm"? How is that handled?

Mr. Pugh: When we are talking about its being a targeted program, targeting is referring to a specific area, not to individuals.

Senator Olson: Is that at a township level?

Mr. Pugh: Yes.

Senator Olson: One township?

Mr. Pugh: Yes. It will be by crop and by township. For example, in a township in Saskatchewan or Alberta there will be specific payment rates established for each crop. All producers who applied in that township, regardless of whether or not they were in the insurance program, will receive that payment rate per acre for the crops they apply for.

Senator Argue: Does that answer mean that within a township all producers will receive the same rate of payment?

Mr. Mayer: Yes.

Senator Argue: That is a big problem. That is not nearly as individual as the PFAA used to be. That is a source of severe

[Traduction]

que je ne les aie pas encore vues—nous estimons que le paiement total sera de 10 à 15\$ l'acre.

M. Pender: Cela tient compte à la fois du rendement prévu et des pertes accusées dans la région.

Le sénateur Olson: Je dois l'avoir dans mes dossiers, mais nous pourriez-vous la formule mathématique précise que vous utilisez?

M. Mayer: Bien sûr, monsieur le président. Nous serions extrêmement heureux d'organiser une séance d'information à l'intention des membres du Comité, afin de vous familiariser avec le programme. Si cela peut vous être utile, nous ferons volontiers tout en notre pouvoir pour vous aider.

M. Harold Bjarnason, sous-ministre associé, Direction générale des céréales et des oléagineux, ministère de l'Agriculture: Il s'agit probablement du programme le plus complexe que nous ayons jamais vu à Agriculture Canada.

Le sénateur Argue: Raison de plus.

M. Mayer: Il ne fait aucun doute que nous ne pourrions pas même espérer faire ce que nous faisons aujourd'hui si nous ne disposions pas de l'outil qu'est l'ordinateur. Mais cela est également vrai dans bien d'autres domaines. Par exemple, nous ne pourrions pas commuter les appels téléphoniques faits au pays, à moins d'affecter à cette tâche trois fois l'effectif actuel. Nous accomplissons aujourd'hui, avec l'aide des ordinateurs, beaucoup de choses qui auraient été impensables autrefois.

Le sénateur Argue: Je peux comprendre que vous puissiez calculer le montant précis d'un versement destiné à un producteur donné, si celui-ci souscrit à une assurance-récolte. Mais comment faites-vous dans le cas d'un producteur qui n'a jamais souscrit à une telle assurance et si les gens de l'assurance-récolte ne sont pas habilités à aller faire des constations sur le terrain à moins que le fermier ne les y invite. Comment faites-vous?

M. Pugh: Quand on dit qu'il s'agit d'un programme sélectif, on entend par sélectif qu'il s'applique à une région donnée, pas à des particuliers.

Le sénateur Olson: À l'échelle du canton, par exemple?

M. Pugh: Exactement.

Le sénateur Olson: Un seul canton?

M. Pugh: Oui. Ce sera par récolte et par canton. Dans le cas d'un canton de la Saskatchewan ou de l'Alberta par exemple, des barèmes particuliers seront établis à l'égard de chaque récolte. Tous les producteurs de ce canton qui ont présenté une demande, peu importe qu'ils aient souscrit au programme d'assurance ou non, toucheront le taux à l'acre applicable aux récoltes visées par leurs demandes.

Le sénateur Argue: Êtes-vous en train de nous dire que le même taux sera applicable à tous les producteurs d'un même canton?

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Argue: C'est là un gros désavantage du programme. Il est loin d'être aussi individualisé que ne l'était la

[Text]

criticism because the rains do not follow the township boundary. A township is six miles by six miles, so it is a fairly large area.

Mr. Mayer: There are going to be variations within a township because of how much fertilizer is being used, how much weed control there is, and the type of farming a person does. The program is designed to take into account the yield that was on that farm or in that area. It is designed to take into account the amount of money the producer would have received if he had had crop insurance.

This program makes up the difference between the average yield and a price. In the case of wheat it was \$160 a tonne.

If you are going to go on an individual basis, and the reason you had a better crop than somebody else's is because you spent \$30 or \$40 an acre more on fertilizer, you are going to get penalized under that system. To take that into account as best we could, we decided to use an average. The farmer who spends a little more money on farming practices is going to be averaged against the whole area. He will get a little more under that program and the other farmer will get a little less.

Certainly there will be the factor of rain and whatever else in there, but there is also a factor, with or without the rain, farming practices have something to do with the yield on that farm. Within a six mile by six mile section or 36-section township, that is not bad.

When we explained that to producers, there were not many producers who wanted to go to individual coverage.

Senator Argue: Under the old PFAA, which was very small and had lots of problems, you could add on to the township. So there really was a unit that was a good deal smaller than a township.

Mr. Mayer: I also remember the PFAA. With a little bit of tongue in cheek, when you harvested your crop in the fall you had a great crop; you had a better crop than your neighbour. However, when it came to filling out the PFAA form, you did not have any kind of crop at all.

Senator Argue: My neighbours were not that way.

Mr. Mayer: You even got Senator Olson laughing at that one.

Senator Argue: In my district, after the yields had been put in, they said, "We should have had a bigger payment." One old guy got out on horseback and rode from neighbour to neighbour in the winter and said, "Fill out the form and tell us how much grain you have." He wound up with the farmers saying they had more grain after he checked them all out, which showed that they really were not trying to fool with the system.

Is there any indication from any of the provinces that they will come in on a 50-50 basis, or is it just talk? Saskatchewan

[Traduction]

Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies. Cet élément suscite d'ailleurs de vives critiques parce que les nuages de pluie ne respectent pas la délimitation des cantons. Le canton est une zone de six milles sur six; c'est assez vaste.

M. Mayer: Il y a évidemment des différences à l'intérieur d'un même canton, en fonction de la quantité d'engrais qui est utilisée, des efforts déployés dans la lutte contre les mauvaises herbes ainsi que du type d'exploitation agricole propre à chacun. Le programme tiendra compte du rendement de la culture dans une ferme donnée ou dans une zone donnée; il est axé sur la somme que le producteur aurait reçue s'il avait souscrit à l'assurance-récolte.

Ce programme vise à combler la différence entre le rendement moyen et un prix donné; dans le cas du blé, c'était 160 \$ la tonne.

Si vous prenez un cas particulier, le producteur qui a une meilleure récolte que les autres parce qu'il a dépensé 30 ou 40 \$ de plus l'acre en engrais sera désavantagé par ce programme. Pour tenir compte de cela dans la mesure du possible, nous avons décidé de nous fonder sur la moyenne. Par conséquent, la somme supplémentaire qu'un agriculteur affecte aux pratiques agricoles sera répartie sur l'ensemble de la région; il touchera un peu plus en vertu de ce programme, tandis qu'un autre touchera un peu moins.

Les précipitations et d'autres facteurs entreront certainement en ligne de compte mais, pluie ou pas, les pratiques agricoles influent sur le rendement de la ferme. Dans une section de six milles carrés ou dans un canton regroupant 36 sections, cela n'est pas trop mal.

Après que nous ayons expliqué ce fait aux producteurs, peu d'entre eux ont opté pour l'assurance individuelle.

Le sénateur Argue: En vertu de l'ancienne Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies, qui était très courte et qui comportait bien des difficultés d'application, on pouvait rattacher des sections au «township». Il existait donc véritablement une unité beaucoup plus petite que le canton.

M. Mayer: Je me souviens aussi de cette loi. Avec un brin d'humour, on pourrait dire que, si vous faisiez la moisson à l'automne, votre récolte était très bonne, meilleure que celle de votre voisin. Toutefois, quand venait le temps de remplir votre demande en vertu de cette loi, vous n'aviez pas la moindre récolte à déclarer.

Le sénateur Argue: Mes voisins ne procédaient pas de la sorte.

M. Mayer: Vous avez même réussi à faire rire le sénateur Olson.

Le sénateur Argue: Dans ma circonscription, compte tenu du rendement déclaré, les producteurs disaient: «Nous aurions dû recevoir plus.» Un bon jour d'hiver, un vieux bonhomme est parti à cheval visiter ses voisins en leur demandant de remplir une formule pour indiquer la quantité de grains qu'ils avaient récolté. Il s'est révélé que les agriculteurs avaient plus de grain, ce qui prouve qu'ils ne cherchaient vraiment pas à profiter du système.

Certaines provinces ont-elles accepté de partager les frais moitié-moitié ou n'est-ce que du vent? La Saskatchewan a fait

[Text]

has said, "No way." I read something about that in the paper. But if Saskatchewan is entering into the agreement, I will not object. In fact, I wish you luck. Do you have the remotest possibility of succeeding in getting all the provinces to pay half?

I think you needed to announce that program for particular reasons at a particular time, and you left out the financing of it vis-à-vis shares with the provinces. But we will leave that for another day.

Mr. Mayer: With regard to your first question, we are having good discussions with the provinces and will have something worked out with the provinces that will be fair to everyone.

You can talk about the events that went on in the third week of November, but if you want to go back and talk about the program and how it was developed, we worked with the provinces a year ago this past February, when we had little snowfall and no precipitation. We said all along that it was a cost-shared program. We reiterated that in the press release when we announced it. That process is under way. It is not fair to the provinces to negotiate in public, but we are having good discussions and will have an agreement that will be fair.

Senator Argue: Good luck.

Senator Kirby: I wish to pursue Senator Argue's point of view with a couple of questions about the numbers involved.

Concerning the figures of \$442 million and \$436 million, which add up to \$878 million, is that the \$850 million that you referred to in your press release? I realize you stated that it was approximately the figure, but is that it?

Mr. Mayer: Yes. There are some other programs involved also—for example, two-price wheat is in there. That is why the number is bigger than \$850 million.

Senator Kirby: That was my question. I knew the initial announcement was approximate, but there is an extra \$28 million. Where is the difference between the \$850 million and \$878 million, approximately? You said that there are other programs included in that amount?

Mr. Mayer: There is two-price wheat included in that figure. The difference between \$878 million and \$850 million is \$28 million.

Senator Kirby: Yes.

Mr. Mayer: We need money so far as programs are concerned. I will ask Mr. Mitchell to respond to that question.

Senator Kirby: I ask you that because the supplementary estimates state that it is specifically for the one program.

Mr. Bruce Mitchell, Director, Planning and Resource Management, Corporate Management Branch: That is correct. The figure of \$435 million is for only one program. It reflects two

[Traduction]

savoir qu'il n'en était pas question. J'ai lu quelque chose à ce sujet dans le journal. Mais je ne verrais pas d'objection à ce que la Saskatchewan ratifie l'entente. En fait, je vous souhaite bonne chance. Avez-vous cependant le moindre espoir de parvenir à convaincre toutes les provinces de contribuer la moitié?

Je crois que vous aviez des raisons de vouloir annoncer ce programme à un moment donné et que vous en avez omis le financement en ce qui a trait à la part des provinces. Nous reviendrons sur ce point à un autre moment.

M. Mayer: En ce qui a trait à votre première question, sachez que nos pourparlers avec les provinces progressent bien. Nous en arriverons à une entente équitable pour tout le monde.

On pourrait parler des événements qui se sont déroulés durant la troisième semaine de novembre mais, si c'est le programme et sa mise au point qui nous intéressent, notons que nous travaillions avec les provinces il y a un an en février, lorsqu'il y avait très peu de neige et qu'il n'y a eu aucune précipitation. Nous n'avons jamais caché le fait qu'il s'agissait d'un programme à frais partagés. Nous l'avons même rappelé dans le communiqué de presse annonçant le programme. Le processus est en cours. Il ne serait pas juste pour les provinces que nous étalions les négociations sur la place publique; qu'il me suffise de dire que nous avons de bonnes discussions et que nous en arriverons à une entente équitable.

Le sénateur Argue: Bonne chance.

Le sénateur Kirby: Je voudrais enchaîner avec quelques questions au sujet des chiffres.

Quand on additionne 442 millions de dollars et 436 millions de dollars, le total est 878 millions de dollars. Est-ce qu'il s'agit là des 850 millions de dollars mentionnés dans votre communiqué de presse? Je sais que vous avez précisé que le chiffre était approximatif, mais est-ce de ce montant dont vous parliez?

M. Mayer: Oui. Cela tient cependant compte de quelques autres programmes, dont celui du double tarif du blé. C'est la raison pour laquelle le chiffre est supérieur à 850 millions de dollars.

Le sénateur Kirby: C'est l'objet de ma question. Je savais que le chiffre annoncé au départ était approximatif, mais il y a néanmoins un écart de 28 millions de dollars. Où se trouve la différence entre 850 et 878 millions, approximativement? Vous disiez que cette somme englobait d'autres programmes.

M. Mayer: Elle comprend le double tarif du blé. La différence entre 878 millions et 850 millions est de 28 millions de dollars.

Le sénateur Kirby: Oui.

M. Mayer: Nous avons besoin d'argent pour financer les programmes. Je demanderais à M. Mitchell de répondre à cette question.

Le sénateur Kirby: Si je vous pose la question, c'est que, dans le Budget supplémentaire, la somme est spécifiquement destinée à un programme.

M. Bruce Mitchell, directeur de la Division de la planification et de la gestion des ressources, Direction générale de la gestion intégrée: C'est exact. La somme de 435 millions de

[Text]

things: the figure of \$425 million, or the other 50 per cent share of the split, and other moneys that we did not spend in the previous year, which was reprofiled to cover off moneys that were not spent.

The figure of \$441 million in the Main Estimates is made up of a residual balance in the crop drought program, plus other programs. That figure of \$441 million shows up in the Main Estimates as a total cost of the grants and contributions in the grains and oilseeds program.

Senator Kirby: But it is more than this one program by a little bit?

Mr. Mitchell: Yes.

Senator Kirby: By the \$28 million or by a lot more?

Mr. Mitchell: There is more of a mix in there. There is quite a detailed number of small grants and contributions in addition to two-price wheat included in here.

Senator Kirby: But in total they are less than \$28 million, or approximately \$28 million?

Mr. Mitchell: I do not want to get too complicated, but there are two sides to the program. First, there is a grant program, in which the money goes out to the farmers; and, secondly, there is the money that was used to set up the computer system and all the support infrastructure required to deliver the program.

Senator Kirby: Allow me to rephrase my question. I will ask the minister this question, but I would be happy to have his officials answer it if they can make the answer clearer.

The figure of \$850 million out of the \$878 million goes to farmers as announced on November 10. Am I correct on that?

Mr. Mayer: Excuse me?

Senator Kirby: The figure of \$850 million that was announced on November 10 comes out of the \$878 million, which is the total. That flows directly to farmers; is that correct?

Mr. Mayer: Yes.

Senator Kirby: And the other \$28 million is made up of other things. I am not worried about what they are; I just want to be clear that my math is correct.

In effect, when you made the announcement on November 10 of the \$850 million, you were announcing the provincial and federal share at the same time; is that correct?

Mr. Mayer: Yes. To be clear, we estimated that the total amount of money that this program would have cost was \$850 million.

Senator Kirby: Right. But the implication of the way that statement was made, and your opening statement today, was that that \$850 million represented federal dollars.

[Traduction]

dollars se rapporte à un seul programme. En fait, il y a deux choses! La somme de 425 millions de dollars, soit l'autre part des 50 p. 100, et les autres sommes que nous n'avons pas dépensées au cours de l'année précédente, qui ont été rajustées pour compenser des sommes qui n'ont pas été dépensées.

La somme de 441 millions de dollars qui figure dans le Budget principal des dépenses comprend un solde résiduaire du Programme d'aide aux producteurs victimes de la sécheresse, ainsi que d'autres programmes. Ces 441 millions de dollars figurent dans le Budget principal à titre de coût total des subventions et contributions versées dans le cadre du Programme des céréales et des graines oléagineuses.

Le sénateur Kirby: C'est plus que pour ce seul programme, alors?

M. Mitchell: Oui.

Le sénateur Kirby: L'écart est-il de 28 millions de dollars ou de beaucoup plus?

M. Mitchell: C'est une somme d'éléments. Il s'agit d'une série de petites subventions et contributions en sus du double tarif du blé.

Le sénateur Kirby: Mais elles totalisent moins de 28 millions de dollars ou environ 28 millions de dollars?

M. Mitchell: Je ne voudrais pas trop compliquer les choses, mais il y a deux volets au programme; d'une part, des subventions destinées aux agriculteurs, et, d'autre part, l'argent qui a servi à monter le système informatique et à payer toute l'infrastructure de soutien nécessaire pour appliquer le programme.

Le sénateur Kirby: Permettez-moi de reformuler ma question. Je l'adresse au ministre, mais j'entendrai volontiers ses collaborateurs, s'ils peuvent contribuer à clarifier la réponse.

Il y a 850 des 878 millions de dollars qui vont aux agriculteurs, comme cela a été annoncé le 10 novembre. Ai-je bien compris?

M. Mayer: Pardon?

Le sénateur Kirby: La somme de 850 millions de dollars dont on a annoncé l'attribution le 10 novembre fait partie de celle de 878 millions, qui est un total. Elle sera versée directement aux agriculteurs, n'est-ce pas?

M. Mayer: Oui.

Le sénateur Kirby: Et les autres 28 millions de dollars servent à d'autres fins. Je ne me soucie pas de ce que sont ces fins; je veux seulement m'assurer que je fais bien mes calculs.

En fait, les 850 millions de dollars que vous avez annoncés le 10 novembre combinent la part provinciale et celle du fédéral. Est-ce exact?

M. Mayer: C'est exact. Par souci de clarté, permettez-moi de préciser que nous avons évalué à 850 millions de dollars environ le coût total du programme.

Le sénateur Kirby: D'accord, mais l'annonce qui a été faite ainsi que l'exposé liminaire que vous avez présenté aujourd'hui donnaient à penser que la part du fédéral s'élevait à 850 millions de dollars.

[Text]

Mr. Mayer: No. I read out the press release before, and I can find it again. It states that the program is currently estimated to cost up to \$850 million, and consultations are under way with the provinces regarding program design and cost sharing.

Senator Kirby: So that even if the provinces do not contribute any amount, once Parliament has voted on the \$850 million, \$850 million will flow to farmers. Is that correct?

Mr. Mayer: We are still in the process of negotiating with the provinces.

Senator Kirby: I understand that, but as someone who has negotiated many federal-provincial agreements—both as a provincial deputy minister and a federal deputy minister—I understand negotiating leverage. I feel that you do not have much here. I am just asking a factual question.

If the \$850 million is voted, do the farmers get that money? That has to be a “yes” or a “no” answer—correct?

Mr. Mayer: Perhaps I could sit here and say, “Sure, the farmers will get \$850 million,” but, as someone who has negotiated with provinces, I do not have any leverage.

Senator Kirby: That is my perception when this passes: namely, that you do not have any leverage. That is what I am trying to understand.

Mr. Mayer: We have said two things consistently. When we announced it—going back to a year ago in February—we said, regarding this situation, that, with weather problems involved, it was a cost-sharing agreement with the provinces because agriculture is a shared responsibility under the Constitution. But we are working with the provinces and we do not want to negotiate in public, because that prejudices the negotiations.

Senator Kirby: I never asked you to do that.

Mr. Mayer: In the meantime we have put in place the full amount of money to flow to producers. Even if we reach an agreement with the provinces, that does not include all of their money being available to flow the money by the end of July.

Senator Kirby: So that by the end of July the money will have flowed, regardless of whether or not you have settled with the provinces?

Mr. Mayer: I have said that we are negotiating with the provinces and that we do not want to negotiate in public. We will do our best to reach an agreement that is equitable, and I believe that we will have an agreement.

Senator Kirby: I thought you said a minute ago—unless I misunderstood you—that your intention is to have the money flow by the end of July.

Mr. Mayer: The money is there to flow by the end of July. By that time we believe that we will have an agreement with the provinces involved. If that agreement does not see the full amount of money that will come from the provinces available

[Traduction]

M. Mayer: Ce n'est pas le cas; j'ai lu le communiqué de presse et je pourrais le retrouver. Il fait état d'un programme qui pourrait coûter 850 millions de dollars, d'après les prévisions actuelles, ainsi que de consultations avec les provinces au sujet de la conception du programme et du partage des coûts.

Le sénateur Kirby: Est-ce dire que, même sans la participation des provinces, une fois que le Parlement aura voté les 850 millions de dollars, cette somme sera versée aux agriculteurs?

M. Mayer: Les négociations avec les provinces se poursuivent.

Le sénateur Kirby: Je sais cela, mais je sais aussi, pour avoir négocié de nombreux accords fédéraux-provinciaux, comme sous-ministre au provincial et au fédéral, ce qu'est le pouvoir de négociation. Et je trouve que vous en avez bien peu. Ma question est purement factuelle.

Si la somme de 850 millions de dollars est approuvée, est-ce que les agriculteurs vont recevoir cet argent? Vous devriez pouvoir répondre à cette question par oui ou par non.

M. Mayer: Je pourrais vous répondre: «Bien sûr que les agriculteurs recevront 850 millions de dollars», mais je connais bien le mécanisme de la négociation avec les provinces, et je n'ai pas de pouvoir de persuasion.

Le sénateur Kirby: C'est mon avis. Vous n'avez pas de pouvoir. C'est ce que je cherche à comprendre.

M. Mayer: Nous avons affirmé deux choses. D'abord, lorsque nous avons annoncé le programme en février de l'an dernier, nous avons dit que, vu qu'il s'agit de conditions climatiques, il y aurait accord de partage des frais avec les provinces, car l'agriculture est un domaine de compétence fédérale-provinciale en vertu de la Constitution. Mais nous négocions actuellement avec les provinces et nous ne voulons pas en faire un débat public, parce que cela est préjudiciable aux négociations.

Le sénateur Kirby: Je ne vous ai jamais demandé de faire une chose pareille.

M. Mayer: Entre-temps, nous avons mis de côté le montant global qui doit être versé aux agriculteurs. Même si nous concluons un accord avec elles, les provinces ne seront pas forcément en mesure de verser le plein montant de leur part avant la fin de juillet.

Le sénateur Kirby: C'est dire que, d'ici à la fin de juillet, l'argent aura été versé, que vous parveniez ou non à conclure une entente avec les provinces. Exact?

M. Mayer: Ce que j'ai dit, c'est que nous sommes en négociation avec les provinces et que nous ne voulons pas négocier en public. Nous ferons tout notre possible pour en arriver à une entente équitable, et je crois que nous y parviendrons.

Le sénateur Kirby: Je croyais que vous veniez de dire, à moins que j'aie mal compris, que vous avez l'intention de verser l'argent d'ici la fin de juillet.

M. Mayer: L'argent est prêt, en vue d'être versé à la fin de juillet. Nous estimons que, d'ici là, nous aurons conclu un accord avec les provinces. Si cet accord ne permet pas d'obtenir d'ici la fin de juillet le montant total de la part des provin-

[Text]

by the end of July, we are in a position with these estimates to make sure that the full amount flows.

Senator Kirby: I think, then, you have answered my question about leverage. Just so that I am clear, I think you implied that it is not conceivable that the farmers will not get the \$850 million, is that correct?

Mr. Mayer: What I said, sir, is that we are continuing to negotiate with the provinces and it is not appropriate to do that in public. Further, I said that we are having group consultations with them; that we are in the third part of a program dealing with drought. Further, I said that we intend to reach an agreement with the provinces that we believe will be fair to everyone.

Senator Kirby: It is just that if I were a news reporter reporting this story, on the basis of your stock answer I could either report that there is some chance that the farmers will not get the \$850 million, because you have ducked that question. That, it seems to me, would make an interesting headline. On the other hand, the headline could be: "Provinces can contribute zero and the farmers still get \$850 million". Both those scenarios are plausible, given your answers. What I am trying to do is find out which one is correct.

Senator Argue: Does it matter, so long as the farmers understand that they will get their money?

Senator Kirby: I think if I were in a poor province, I would understand too. Perhaps I might just ask one last question. I will not pursue that line; I think I have made my point—

Mr. Mayer: Senator, what do you mean by a poor province?

Senator Argue: One that does not have any wheat.

Mr. Mayer: Or a great deal of fish.

Senator Kirby: I am sorry; when you are a maritimer, you have a tendency to automatically think that the provinces are poor.

Perhaps I could ask you one last question. In neither the Main Estimates nor the Supplementary Estimates do you have a number for administration. Yet you have described the program as being one of the most complex. I am curious as to why there is not a separate line for administration.

Mr. Mayer: Senator, according to the last numbers I saw, and the officials can correct me if I am wrong, approximately 1.1 per cent of this program, or 1.1 per cent of the \$850 million, will be used in administration costs.

Senator Kirby: In spite of the complexity of the computer systems and everything else?

[Traduction]

ces, nous pourrions, grâce à ce budget, faire en sorte que le montant total soit versé aux agriculteurs.

Le sénateur Kirby: Je crois que vous avez répondu à ma question au sujet du pouvoir de négociation. J'aimerais m'assurer que j'ai bien compris. Vous avez laissé entendre qu'il ne serait pas convenable que les agriculteurs ne reçoivent pas les 850 millions de dollars. Est-ce exact?

M. Mayer: Ce que j'ai dit, monsieur, c'est que nous poursuivons les négociations avec les provinces et qu'il serait malavisé de négocier en public. J'ai également dit que nous avons des consultations de groupe avec elles et que nous avons entamé le troisième volet du programme d'assistance relative à la sécheresse. De plus, j'ai dit que nous avons l'intention de conclure avec les provinces un accord qui sera, à notre avis, avantageux pour toutes les parties.

Le sénateur Kirby: C'est seulement que, si j'étais un journaliste chargé de faire un compte rendu de la question en me fondant sur votre réponse toute faite, je pourrais annoncer qu'il se peut que les agriculteurs ne reçoivent pas les 850 millions promis, puisque vous avez cherché à esquisser cette question. Cela pourrait faire une manchette intéressante, ne croyez-vous pas? Par contre, le compte rendu pourrait aussi bien avoir pour manchette: «850 millions seront versés aux agriculteurs même sans la contribution des provinces». Les deux scénarios sont possibles, d'après les réponses que vous nous avez données. Je cherche à établir lequel de ces scénarios correspond à la réalité.

Le sénateur Argue: Cela importe-t-il, du moment que les agriculteurs savent qu'ils recevront l'argent?

Le sénateur Kirby: Si je me mets à la place d'une province pauvre, je comprends le même message. Je pourrais peut-être poser une dernière question. Je ne m'étendrai pas sur ce point; je crois m'être bien fait comprendre...

M. Mayer: Monsieur le sénateur, qu'entendez-vous par province pauvre?

Le sénateur Argue: Une province qui ne produit pas du blé.

M. Mayer: Ni beaucoup de poisson.

Le sénateur Kirby: Pardonnez-moi. Quand on vient des Maritimes, on a le réflexe de penser que les provinces sont pauvres.

J'aimerais vous poser une dernière question. Il n'est fait mention, ni dans le Budget principal, ni dans le Budget supplémentaire, de frais d'administration. Vous avez pourtant dit du programme qu'il est l'un des plus complexes. Je me demande pourquoi l'administration ne fait pas l'objet d'une rubrique distincte.

M. Mayer: Monsieur le sénateur, d'après les données les plus récentes que j'ai vues, et les représentants du Ministère me corrigeront si je me trompe, les frais d'administration comptent pour 1,1 p. 100 du coût du programme, c'est-à-dire 1,1 p. 100 de 850 millions de dollars.

Le sénateur Kirby: Et cela, en dépit de la complexité du système informatique et de tout le reste?

[Text]

Mr. Mayer: That is right, senator. You have been involved with programs. You will know that that is a very good number.

Senator Kirby: No, Mr. Minister, my surprise is that it is so low. That was my question, essentially: Why is there not a separate line? However, your answer is that it was sufficiently small that you felt it was not necessary to have a separate line. Thank you very much.

Senator Olson: Mr. Mayer, consistently this evening you have said: "It is up to \$850 million." Do you know now how much it is going to be? You have been saying "up to \$850 million".

Mr. Mayer: No, we do not, senator, because we are using a formula to generate the number for each individual farm. It will therefore be very difficult to know the exact figure until we have added it all up.

Senator Olson: Can you say within \$10 million or \$20 million?

Mr. Mayer: Senator, it is \$850 million.

Senator Olson: Are you saying that it looks now as though it will cost you that much, or something close to it?

Mr. Mayer: No, senator. We did the estimates at the time and, so far, none of the numbers that we have seen have indicated that we will vary from that.

Mr. Chairman, when I started, I gave the committee some erroneous information. Perhaps I should have been speaking from notes. In response to a question from Senator Olson, I should have said that, in terms of the way we designate "severe", "moderate" and "slight", anything over 50 per cent on the loss-to-coverage ratio was severe, between 26 per cent and 50 per cent was moderate and between 10 per cent and 25 per cent was slight. I think, when I gave that evidence, I went the other way. I knew the numbers but I just had them backwards.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I want to go back to the kinds of questions that I raised at the beginning. However, before I do that, I want to say a word with regard to the honesty of farmers and fishermen. My impression is that, in this country, farmers and fishermen are as honest as any other group that deals with the government.

The Deputy Chairman: I agree.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I can go further than that; they are more honest than many other groups that deal with the government, and I resent any implications to the contrary.

Mr. Mayer: Senator, please, with respect, when I said that I said: "I say this with tongue-in-cheek." Perhaps I should have used the word "facetiously" or some other word.

[Traduction]

M. Mayer: C'est exact, monsieur le sénateur. Vous connaissez les programmes; vous savez que ce pourcentage est dans la bonne moyenne.

Le sénateur Kirby: Au contraire, monsieur le ministre, je suis étonné qu'il soit si bas. Je me demandais essentiellement pourquoi il n'y avait pas de rubrique distincte. Toutefois, vous me répondez que le montant n'était pas suffisamment élevé pour justifier, selon vous, l'ajout d'une rubrique. Je vous remercie.

Le sénateur Olson: Monsieur Mayer, vous avez dit et répété ce soir que le programme coûtera «jusqu'à 850 millions de dollars». Savez-vous combien il coûtera? Vous avez bien dit «jusqu'à 850 millions».

M. Mayer: Non, nous ne le savons pas, monsieur le sénateur, parce que nous utilisons une méthode de calcul pour déterminer le montant applicable à chaque ferme prise individuellement. Il sera, par conséquent, beaucoup plus difficile de connaître le montant total précis tant que nous n'aurons pas tout additionné.

Le sénateur Olson: Sauriez-vous faire une approximation à 10 ou 20 millions près?

M. Mayer: Monsieur le sénateur, c'est 850 millions de dollars.

Le sénateur Olson: voulez-vous dire qu'il vous semble, pour le moment, que le programme vous coûtera ce montant ou un montant s'en approchant?

M. Mayer: Non, monsieur le sénateur. Nous avons établis les prévisions et, jusqu'ici, aucun des chiffres qui nous ont été présentés ne laisse prévoir un écart.

Monsieur le président, au début de mon intervention, j'ai transmis des données erronées au Comité. J'aurais peut-être dû me servir de mes notes. En réponse à une question du sénateur Olson concernant la façon dont nous désignons les pertes comme étant «graves», «modérées» et «légères», j'aurais dû dire que chaque fois que le ratio pertes-protection dépasse 50 p. 100, les pertes étaient considérées comme graves, lorsqu'il se situe entre 26 et 50 p. 100, ces pertes étaient modérées, et lorsqu'il se situe entre 10 et 25 p. 100, ces pertes étaient légères. Je crois que j'ai dit le contraire lorsque j'ai fourni ces données. Je connaissais les chiffres, mais je les ai inversés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je voudrais revenir aux questions que j'ai posées au début. Avant, j'aimerais toutefois dire un mot concernant l'honnêteté des agriculteurs et des pêcheurs. Selon moi, les agriculteurs et les pêcheurs de notre pays sont aussi honnêtes que les autres groupes qui font affaire avec le gouvernement.

Le vice-président: Je suis d'accord.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je dirais même plus; ils sont plus honnêtes que de nombreux autres groupes qui font affaire avec le gouvernement, et toute supposition contraire me choque.

M. Mayer: Monsieur le sénateur, s'il vous plaît, avec tout le respect que je vous dois, lorsque j'ai dit cela, j'ai bien dit: «Avec un brin d'humour». Peut-être aurais-je dû dire qu'il s'agissait d'une blague ou bien utiliser une autre expression.

[Text]

Senator Argue: So is mine, obviously.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am glad to see you are both repentent.

I wanted to ask this question, Mr. Chairman: Will this Supplementary Estimate increase the total budgetary expenditure figures for 1989-90 as given to Parliament by the Minister of Finance?

Mr. Mayer: Mr. Darling will respond to that.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Treasury Board: No sir, it will not. The amounts provided by this Supplementary Estimate are included within the total expenditure framework that the minister originally budgeted.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So that when the Main Estimates were drawn up, you anticipated this requirement?

Mr. Darling: We anticipated total reserve requirements in a framework of \$3.1 billion, and this has been taken from the reserve.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. Mr. Chairman, I now want to ask, since the minister knew that \$850 million—and perhaps more, but that is the amount for which the commitment was made back in November—one way or another would be found, why was it not included in the Main Estimates? It seems to me that your appropriation position is exactly the same, whether you go the route of the Main Estimates and say: "We will negotiate with the provinces", or go by the route of Supplementary Estimates and say: "We will negotiate with the provinces." Therefore from the viewpoint of negotiation, including this item in the Main Estimates would have made no difference; is that correct?

Mr. Mayer: I suppose that in one sense it is a judgment call. However, perhaps I could make a facetious comment at this point. If we had included this item in the Main Estimates, then we would not have had the pleasure of coming back to the Senate for the third time and having such an enjoyable evening.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, Mr. Minister, but I suspect that that was not the decisive consideration.

Mr. Mayer: I do not know about that! However, it is a judgment call on behalf of the government and the managers. I think that the important thing, so far as the government and the producers are concerned, is that we have put ourselves in a position to see that that amount of money is available for this particular program.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that is regardless of what the provinces do?

Mr. Mayer: Let me say again that we are still negotiating with the provinces, and we expect to have an agreement that is fair to everyone.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, the reason I am concerned about this is that approximately two years ago the same department brought in Supplementary

[Traduction]

Le sénateur Argue: Je suis évidemment de cet avis-là aussi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): je suis heureux de constater que vous êtes tous les deux repentants.

Monsieur le président, je voudrais maintenant poser la question qui suit: Est-ce que le Budget supplémentaire augmentera les dépenses budgétaires totales de l'exercice 1989-1990 qui ont été présentées au Parlement par le ministre des Finances?

M. Mayer: M. Darling répondra à cette question.

M. Allan Darling, Sous-secrétaire, Conseil du Trésor: Non, il ne les augmentera pas. Les montants figurant dans le Budget des dépenses supplémentaire sont inclus dans le plan général des dépenses budgété par le ministre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ainsi, lorsque le Budget des dépenses principal a été préparé, vous prévoyiez déjà devoir faire face à ce besoin?

M. Darling: Nous avons prévu une réserve globale dans un plan général des dépenses de 3,1 milliards de dollars, et ce montant provient de cette réserve.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien. Monsieur le président, je voudrais maintenant demander au ministre, puisqu'il savait qu'une somme de 850 millions de dollars—et peut-être davantage, mais c'est là le montant de l'engagement pris en novembre—devait être trouvée d'une manière ou d'une autre, pourquoi ne l'a-t-il pas incluse dans le Budget principal? Il me semble que vous obteniez exactement les mêmes crédits, que vous vous serviez du Budget des dépenses principal en disant: «Nous allons négocier avec les provinces», ou que vous passiez par le Budget des dépenses supplémentaire et que vous disiez: «Nous allons négocier avec les provinces». Ainsi, du point de vue des négociations, le fait d'inclure ce poste dans le Budget des dépenses principal n'aurait fait aucune différence; est-ce exact?

M. Mayer: Je suppose qu'il s'agit, en un certain sens, d'une décision que nous avons dû prendre. Toutefois, peut-être pourrais-je me permettre ici de faire un peu d'humour. Si nous avions inclus ce poste dans le Budget des dépenses principal, nous n'aurions pas eu le plaisir de revenir pour une troisième fois devant le Sénat et d'y passer une soirée aussi agréable.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, monsieur le ministre, mais je soupçonne que cela n'a pas constitué un facteur décisif dans votre décision.

M. Mayer: Je n'en suis pas certain! Toutefois, il s'agit d'une décision qui a été prise par le gouvernement et les gestionnaires. Je crois que ce qui est important pour le gouvernement et les producteurs, c'est que nous nous soyons assurés que ce montant d'argent est disponible pour ce programme particulier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et ce, indépendamment de ce que les provinces font?

M. Mayer: Laissez-moi vous rappeler que nous sommes toujours en train de négocier avec les provinces et que nous nous attendons à conclure une entente juste pour chaque partie.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je pose ces questions parce qu'il y a environ deux ans, le même ministère a présenté un Budget des dépenses sup-

[Text]

Estimates (A) for its Special Canadian Grains Program, and we were asked to deal with that Supplementary Estimate prior to dealing with the Main Estimates. I have the report of the committee which is dated March 19, 1987, and I quote from that report:

The Committee understood the need to provide the money prior to the end of June—

That is, the total amount—

—but some Senators felt that it was inappropriate to consider a supplementary estimate before the review of the Main Estimates. It is suggested that the proper procedure would have been to have included the \$700 million request in the Main Estimates, with entire amount, less \$1, being provided through the interim appropriations bill. In this way the principle of the request would continue to be before Parliament until the Main Estimates are reported and the appropriations bill proclaimed by the end of June.

Mr. Mayer, it seems to me that since you had already included something like \$441 million in the Main Estimates, it would not have made any difference to you if you had included the total amount and then taken it all out—except for that \$1—by way of an interim supply bill, and then come back for this amount at this time. We would not, of course, have had the pleasure of seeing you here this evening. However, I suggest that it would have been procedurally better and less complicated. Also, I really do not think you have improved your negotiating position with the provinces at all, since they knew as of November 11 that they had you on the hook.

Mr. Mayer: Senator, in response to the latter part of your question, I suppose we will have to wait and see what the final analysis brings to us. Perhaps I could ask Mr. Darling from the Treasury Board to respond to your main concern about the way in which the whole situation has been handled.

Mr. Darling: There is a difference between the Supplementary Estimates before you today and the Supplementary Estimates that were before you in 1987. In 1987 we had tabled a Supplementary Estimate in the previous supply period—that is, in the winter supply period ending March 26—in order to ensure that if funds were appropriated they would be paid out in total by the middle of May, at the time of that Estimate. In other words, we had straddled two fiscal years. I believe the committee quite appropriately noted that there was another technique that could have been used that would have allowed the full amount for that fiscal year that was included in the Main Estimates that were tabled on the same day as that Supplementary Estimate, because the expenditure in that case related to the following fiscal year, not the fiscal year in which the House and Senate were being asked to approve the Supplementary Estimates. So there is a valid observation with respect to the process, and it was outlined in your report.

In this instance, we have a situation where the government advised the Treasury Board that it was negotiating a sharing

[Traduction]

plémentaire (A) pour son Programme spécial canadien pour les grains, et on nous demandait alors d'étudier ce budget supplémentaire avant le Budget des dépenses principal. J'ai ici le rapport du Comité qui est daté du 19 mars 1987 et voici ce que j'y lis:

Le Comité comprend que cet argent était requis avant la fin de juin . . .

C'est-à-dire le montant total : . .

mais certains sénateurs trouvent illogique d'examiner un budget supplémentaire avant le dépôt du Budget des dépenses principal. Selon lui, il aurait mieux valu inclure la demande de crédits dans le Budget des dépenses principal, quitte à soustraire un dollar du montant total et à obtenir ensuite la somme manquante au moyen d'un projet de loi portant affectation de crédits provisoires. De cette façon, la demande aurait pu continuer à être examinée par le Parlement jusqu'à ce que les comités aient déposé leur rapport sur le Budget des dépenses principal, et le projet de loi portant affectation de crédits aurait été sanctionné avant la fin de juin.

Monsieur Mayer, puisque vous aviez déjà inclus quelque chose comme 441 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal, il me semble que cela n'aurait rien changé si vous aviez inclus le montant total et l'aviez ensuite retiré au complet—sauf pour ce 1 \$—à l'aide d'un projet de loi de crédits provisoires, et que vous soyez ensuite revenu avec ce montant. Nous n'aurions bien sûr pas eu l'occasion de vous voir ce soir, mais je crois toutefois que cette démarche aurait été préférable sur le plan de la procédure et moins compliquée. De plus, je crois réellement que vous n'avez pas du tout amélioré votre position de négociation avec les provinces, puisqu'elles savaient toutes depuis le 11 novembre qu'elles vous tenaient au collet.

M. Mayer: Monsieur le sénateur, en réponse à la seconde partie de votre question, je suppose que nous devons attendre le dénouement de cette affaire. Peut-être pourrais-je demander à M. Darling du Conseil du Trésor de répondre à votre question principale concernant la façon dont toute cette question a été réglée.

M. Darling: Il y a une différence entre le budget supplémentaire qui est devant vous aujourd'hui et celui que vous avez étudié en 1987. Cette année-là, nous avons présenté un budget supplémentaire au cours de la période d'ouverture de crédits précédente—c'est-à-dire au cours de la période d'ouverture de crédits d'hiver qui se termine le 26 mars—afin de nous assurer qu'advenant le cas où des fonds seraient affectés, ceux-ci seraient dépensés au complet avant le milieu de mai, au moment de la présentation du budget des dépenses principal. En d'autres mots, nous avons fait chevaucher deux exercices. Je crois que le Comité avait à juste titre fait remarquer que nous aurions pu avoir recours à une autre technique pour obtenir ce montant total au cours de cet exercice, soit inclure ce montant dans le budget des dépenses principal qui a été déposé le même jour que le budget des dépenses supplémentaire. Aussi, cette observation concernant le processus suivi était-elle valable, et cela était décrit dans votre rapport.

Dans ce cas-ci, le gouvernement a informé le Conseil du Trésor qu'il était en train de négocier une entente de partage

[Text]

arrangement with the provinces. It was not settled, at the time we prepared the Main Estimates, what that sharing arrangement would be, so we included in the Main Estimates funds covering to approximately 50 per cent. In fact, with the amounts that have been included in warrants from the previous fiscal year, it is about 50 per cent of the total payment. That amount is consistent with Treasury Board practice. If we do not have sufficient details on a program to know exactly what it is we are asking Parliament to appropriate, we do not include the amount for that program in the Estimates. We put it in a subsequent Estimate. That is the practice we followed in this particular instance.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): To some extent you did include it in the Main Estimates in your \$3.1 billion.

Mr. Darling: The \$3.1 billion I referred to does not appear in any Estimates. It only appears in the Minister of Finance's total expenditure plan for the fiscal year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The minister, in arriving at that figure, did not pick it out of the air. He knew that there was a possibility—I suggest a real probability—that he was going to have to find the other half of the money.

Mr. Darling: I do not agree with you. The Minister of Finance makes an informed judgment of pressures he anticipates. In many years we have unanticipated pressures. I can recall a number of years ago paying out \$900 million to western banks that had failed. Certainly those bank failures were not anticipated when the Minister of Finance drew up his fiscal plan, but we managed the fiscal plan to make sure he stayed within his limits. So I would not say that he specifically had that amount written into his plan but, rather, that experience has been that over the course of the fiscal year you anticipate contingencies arising. This unforeseen situation has arisen, you are being asked to appropriate the funds, and things will be accommodated within that reserve.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would it have made any difference from your point of view—I am not talking about the substance of the matter—if the total amount had been included in the Main Estimates?

Mr. Darling: In our viewpoint?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): From the viewpoint of Treasury Board.

Mr. Darling: If the details of the negotiations had been settled with the provinces in time, we would have incorporated them in the Main Estimates, and I suggest that the Minister of Finance would have shown a lower reserve in his total expenditure plan by that amount.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say that he would have had this in mind?

[Traduction]

des coûts avec les provinces. Puisqu'on n'avait pas encore déterminé les termes de cette entente au moment de la préparation du budget des dépenses principal, nous avons donc inclus dans ce dernier des fonds couvrant environ 50 p. 100 des coûts de ce programme. En fait, avec les montants qui avaient été inclus dans les mandats de l'exercice précédent, ces sommes représentent à peu près 50 p. 100 des paiements totaux. Cette façon de procéder est conforme aux méthodes du Conseil du Trésor. Si nous ne disposons pas de suffisamment de détails sur un programme pour déterminer de façon précise les fonds que nous demandons au Parlement d'affecter, nous n'incluons pas les sommes requises par ce programme dans le budget des dépenses principal. Nous les incluons dans un budget subséquent. C'est ce que nous avons fait dans ce cas particulier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'une certaine façon, vous les avez bien inclus dans le budget principal, dans votre 3,1 milliards de dollars.

M. Darling: Le montant de 3,1 milliards que j'ai mentionné ne figure dans aucun budget. Il n'apparaît que dans le plan général des dépenses pour l'exercice.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre n'est tout de même pas arrivé à ce chiffre à partir de rien. Il savait qu'il était possible—je veux dire assez probable—qu'il doive plus tard trouver l'autre moitié de cette somme.

M. Darling: Je ne suis pas d'accord avec vous. Le ministre des Finances pose un jugement éclairé sur les besoins qu'il prévoit. Il arrive souvent que nous devons faire face à des besoins imprévus. Je me rappelle que le gouvernement avait dû il y a quelques années verser 900 millions de dollars à des banques de l'Ouest qui avaient fait faillite. Il est certain que ces faillites n'étaient pas prévues lorsque le ministre des Finances préparait son plan financier, mais nous avons modifié celui-ci de façon à nous assurer de ne pas dépasser les limites fixées. Par conséquent, je ne dirais pas qu'il avait inscrit ce montant de façon précise dans son plan, mais plutôt que l'expérience nous a montré que certains événements peuvent survenir au cours de l'exercice. Ce genre de situation imprévue se présente, on vous demande d'affecter les fonds requis et ce problème sera réglé à partir de cette réserve.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Selon vous, est-ce que cela aurait fait une différence—et je ne veux pas parler ici du fond de la question—si le montant total avait été inclus dans le Budget des dépenses principal?

M. Darling: De notre point de vue?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Du point de vue du conseil du Trésor.

M. Darling: Si les négociations avec les provinces avaient été terminées à temps, nous en aurions tenu compte lors de la préparation du budget des dépenses principal, et je crois que le ministre des Finances aurait défalqué ce montant de la réserve figurant dans le plan général des dépenses.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites qu'il en aurait tenu compte?

[Text]

Mr. Darling: The Minister of Finance starts with a view of what he is prepared to recommend as the expenditure limit and as the deficit limit for the government in any given budgetary year. If we had the details of this program we would have put it in the Main Estimates. The reason why we have Supplementary Estimates is that we have many programs we anticipate moving forward during the year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Now, however, you are coming forward and asking for an appropriation. Yet the minister is saying that he is still negotiating. If we are going to be consistent with what you said earlier about non-inclusion in the Main Estimates, you are conceding that the negotiations have failed.

Mr. Mayer: Not at all. Let me give you an example. We want to get the money out to the farmers as quickly as we can. Some people say that the end of July is too late. What happens if we reach an agreement with the provinces where we say, "I cannot pay you by the end of July, but I can pay you by September 15?" Negotiations have not failed. We have succeeded. We have reached a cost-sharing arrangement and, in the meantime, farmers get their money within the timeframe we estimated we could deliver.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand your position. I can only say that I wish you the best of good luck.

Mr. Mayer: Thank you very much.

The Deputy Chairman: Are there any further questions?

Senator Doody: If there are no further questions, I move that we report the Supplementary Estimates.

The Deputy Chairman: It is moved by Senator Doody that the report of the Supplementary Estimates be prepared for presentation to the Senate. Is it your wish to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Darling: Au départ, le ministre des Finances se demande ce qu'il est prêt à recommander comme limite pour les dépenses et le déficit du gouvernement au cours d'une année budgétaire donnée. Si nous avions disposé de tous les détails relatifs à ce programme, nous les aurions inclus dans le budget des dépenses principal. Nous avons recours aux budgets supplémentaires parce qu'il existe de nombreux programmes dont nous prévoyons que les coûts augmenteront au cours de l'année.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Maintenant, vous venez toutefois demander des crédits. Pourtant, le ministre dit qu'il est toujours en train de négocier. Si nous sommes conséquents avec ce que vous avez dit plus tôt au sujet de la non-inclusion d'éléments de ce programme dans le budget des dépenses principal, vous avouez que les négociations ont échoué.

M. Mayer: Pas du tout. Laissez-moi vous donner un exemple. Nous voulons distribuer l'argent aux agriculteurs le plus vite possible. Certains disent qu'il sera trop tard à la fin de juillet. Qu'arrive-t-il si nous parvenons à une entente avec les provinces et que nous disions: «Nous ne pouvons vous payer d'ici la fin de juillet, mais nous le ferons d'ici le 15 septembre.» Les négociations n'ont pas été un échec. Nous avons réussi. Nous avons conclu une entente de partage des coûts et, entre-temps, les agriculteurs ont obtenu leur argent à l'intérieur du délai que nous estimions pouvoir respecter.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends votre position. Tout ce que je peux ajouter, c'est que je vous souhaite la meilleure des chances.

M. Mayer: Merci beaucoup.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Doody: S'il n'y a pas d'autres questions, je propose que nous fassions rapport du Budget des dépenses supplémentaire.

Le vice-président: Il est proposé par le sénateur Doody que le rapport concernant le Budget des dépenses supplémentaire soit préparé en vue de sa présentation au Sénat. Êtes-vous d'accord pour adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Agriculture:

Dr. Harold Bjarnason, Associate Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch;

Mr. Gordon Pugh, Acting Director, Impact Analysis, Priorities and Strategic Directorate, Grains and Oilseeds Branch;

Mr. Terry Pender, Associate Director General, Farm Financial Programs Directorate, Policy Branch;

Mr. Bruce Mitchell, Director, Planning and Resource Management, Corporate Management Branch.

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du ministère de l'Agriculture:

D^r Harold Bjarnason, sous-ministre associé, Direction générale des céréales et oléagineux;

M. Gordon Pugh, directeur intérimaire, Analyse de l'impact, Direction des priorités et stratégies, Direction générale des céréales et oléagineux;

M. Terry Pender, directeur général associé, Direction des programmes d'aide financière aux agricultures, Direction générale des politiques;

M. Bruce Mitchell, directeur, Division de la planification et de la gestion intégrée.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 22, 1989

Le jeudi 22 juin 1989

Issue No. 11

Fascicule n° 11

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The examination of Bill C-11, "An Act
to provide borrowing authority"

L'étude du Projet de loi C-11, «Loi
portant pouvoir d'emprunt»

APPEARING:

COMPARAÎT:

The honourable John McDermid, P.C.
Minister of State
(Privatization and Regulatory Affairs)

L'honorable John McDermid, c.p.
Ministre d'État
(Privatisation et affaires réglementaires)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, June 21, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), for the second reading of the Bill C-11, An Act to provide borrowing authority.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi, 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 22, 1989
(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, MacEachen, Simard, and Stewart. (9)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In Attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 21, 1989 began its examination of Bill C-11, "An Act to provide borrowing Authority".

Appearing: The Honourable John McDermid, P.C., Minister of State, (Privatization and Regulatory Affairs).

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Louis Langlois, Director, Fiscal Policy Branch.

The Minister made an opening statement, following which he and the witnesses responded to questions.

At 12:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 JUIN 1989
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody, MacEachen, Simard et Stewart. (9)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 21 juin 1989, le Comité entame l'étude du projet de loi C-11, «Loi portant pouvoir d'emprunt».

Compareît: L'honorable John McDermid, C.P., ministre d'État, (Privatisation et Affaires réglementaires).

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier;

M. Louis Langlois, directeur, Direction de la politique fiscale.

Le ministre fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions avec les témoins.

À 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 22, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-11, to provide borrowing authority, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand E. Leblanc (Saurel) (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine Bill C-11, an Act to provide borrowing authority. We have before us this morning the Honourable John McDermid, Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs). Also appearing are witnesses from the Department of Finance: Mr. Louis Langlois, Director, Fiscal Policy Branch; Mr. Robin Miller, Chief, Federal Debt Section—

Mr. Robin Miller, Chief, Federal Debt Section, Department of Finance: I am here, but I am not appearing as a witness.

The Chairman: —Mr. Tom Kane, Director, Debt Management Division; Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch; and Mr. Mark Piper, Economist, Debt Management Division.

I understand that the Minister has an opening statement.

The Honourable John McDermid, Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs): Honourable senators, it is a pleasure to appear before you this morning to discuss Bill C-11, the Borrowing Authority Act. The Financial Administration Act requires that statutory borrowing authority be obtained from Parliament in order to implement a regular debt program to meet its financial requirements. Each year, therefore, soon after the budget is brought down, the bill is tabled in the House to request parliamentary authority to borrow the funds it needs, as is detailed in the fiscal plan. Bill C-11 is such a bill, and it is similar to those that have been presented in past years. The bill is straightforward. It is a consequence of the budget presented on April 26th and tabled on April 27, and follows substantially the same procedure that had been set by previous years' borrowing bills.

Honourable senators, let me outline the key provisions of the borrowing authority bill. Paragraph 2(1) of the bill requests borrowing authority in the amount of \$24.8 billion for the fiscal year 1989-90. This amount is equal to \$21.8 billion of borrowing requirements made up of the government's estimated net financial requirements, excluding foreign exchange transactions, of \$20.5 billion and forecast exchange fund account earnings of \$1.3 billion plus a \$3 billion reserve.

The amount of borrowing authority requested from Parliament for any given fiscal year has traditionally been tied to the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déféré le projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt, se réunit aujourd'hui à 11 heures, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Fernand E. Leblanc (Saurel) occupe le fauteuil.

Le président: Il s'agit de la première séance que le Comité consacrera à l'étude du projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt. Nous accueillons ce matin l'honorable John McDermid, ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires). Nous entendrons en outre des témoins du ministère des Finances: M. Louis Langlois, directeur de la Division de la politique fiscale ainsi que M. Robin Miller, chef de la Section de la dette fédérale.

M. Robin Miller, chef de la Section de la dette fédérale, ministère des Finances: J'assiste aux délibérations, mais je ne comparais pas comme témoin.

Le président: M. Tom Kane, directeur de la Division de la gestion de la dette, M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier et enfin, M. Marc Piper, économiste, Division de la gestion de la dette.

Je crois comprendre que le ministre désire faire une déclaration préliminaire.

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires): Honorables sénateurs, je suis heureux de comparaître devant vous ce matin pour discuter du projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt. La loi sur la gestion des finances publiques exige que l'autorisation législative soit obtenue du Parlement pour mettre à exécution un programme de gestion de la dette conforme aux besoins financiers. Chaque année, par conséquent, peu après le dépôt du budget, le projet de loi est déposé à la Chambre des communes pour demander l'autorisation parlementaire d'emprunter les fonds nécessaires, compte tenu du plan financier. Le projet de loi C-11 est un projet de cette nature et il se compare à ceux qui ont été déposés au cours des dernières années. Le projet de loi est tout ce qu'il y a de plus simple. Il découle du budget présenté le 26 avril et déposé le 27 avril, et suit pour ainsi dire la même procédure que celle qui a été établie pour les projets antérieurs.

Honorables sénateurs, permettez-moi de souligner les principaux éléments du projet de loi portant pouvoir d'emprunt. Le paragraphe 2(1) du projet de loi demande l'autorisation d'emprunter pour l'exercice financier 1989-1990 24 milliards, 800 million de dollars. Ce montant est constitué d'une réserve de 3 milliards de dollars ainsi que des 21,8 milliards que le gouvernement doit emprunter qui se répartissent comme suit: 20,5 milliards de dollars au titre des besoins financiers nets prévus du gouvernement, compte non tenu des opérations de change, et 1,3 milliards de dollars au titre des bénéfices de la caisse des changes.

Le montant de l'autorisation d'emprunt demandé au Parlement pour n'importe quel exercice financier a toujours été lié

[Text]

financial requirements for that year. The actual level of borrowing is also influenced by foreign exchange transactions, including the exchange fund account earnings. These earnings, which until lately had remained relatively small, have grown very rapidly in recent years as a result of the strength of the Canadian dollar and the consequent increase in Canada's official reserves.

In previous years, exchange fund earnings were not large enough to warrant a specific reference in estimating borrowing requirements. For example, five years ago, these earnings amounted to about \$300 million. By contrast, in 1989-90, exchange fund account earnings have been forecast to reach \$1.3 billion. At this level of earnings, it becomes necessary to explicitly recognize these additional borrowing requirements.

I read with great interest the Honourable Senator MacEachen's comments yesterday in the Senate while discussing the bill, and he said that he had some confusion when exchange fund account earnings automatically led to borrowing. I can tell the honourable senator that I had the same problem with that when I first took a look at the bill. I feel a lot better when a former Minister of Finance asks the same question that I had asked of my officials.

As has been the case in the past two years, the borrowing authority requested in the bill includes a \$3 billion reserve to cover contingencies related to fluctuations in the level of Canada's official international reserves, which can exhibit wide swings. For example, in the month of June 1988 alone, these reserves rose by \$2.8 billion U.S..

Paragraph 2(2) provides for \$750 million of statutory borrowing authority in order to refinance borrowings pursuant to section 47 of the Financial Administration Act undertaken on March 31 of the fiscal year 1988-89, which is the last day of the fiscal year. Funds borrowed under this section cannot be rolled over in the regular way under the authority that is provided by section 46, but it requires new statutory authority. In effect, this request for \$750 million of statutory borrowing authority covers the shortfall in statutory borrowing authority in the last fiscal year. Similar requests have been necessary in previous borrowing bills.

In summary, Mr. Chairman, let me say that this bill follows the procedures of recent years for borrowing authority. It seeks parliamentary authority to meet the government's borrowing requirements in 1989-90 that is described in the budget, plus the usual \$3 billion reserve.

Mr. Chairman and honourable senators, that is my opening statement, and my officials and I will attempt to answer the questions of the committee.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Before I give the floor to Senator Stewart, I am puzzled because I see that you are the Minister of State for Privatization, and this is the bill

[Traduction]

aux besoins financiers de l'année. Le niveau réel d'emprunt est également influencé par les opérations de change, y compris les bénéfices de la caisse des changes. Ces bénéfices, qui jusqu'à tout récemment ont été assez peu élevés, ont augmenté très rapidement au cours des dernières années en raison de la force du dollar et de l'augmentation que celle-ci a entraînée sur les réserves officielles du Canada.

Au cours des années précédentes, les bénéfices de la caisse des change ne permettaient pas de garantir un niveau de référence pour évaluer les besoins au titre de l'emprunt. Par exemple, il y a cinq ans, ces gains se sont chiffrés à quelque 300 millions de dollars. Par contre, en 1989-1990, ceux-ci devraient atteindre 1,3 milliard de dollars. À ce niveau, il devient nécessaire de reconnaître explicitement ces besoins d'emprunt supplémentaires.

C'est avec grand intérêt que j'ai lu les observations livrées hier au Sénat par l'honorable sénateur MacEachen, au cours du débat sur le projet de loi. Celui-ci a signalé que la confusion règne dans son esprit lorsque les bénéfices de la caisse des changes conduisent automatiquement à l'emprunt. Je puis dire à l'honorable sénateur que j'étais dans le même esprit que lui lorsque j'ai lu la première fois le projet de loi. Je me sens un peu mieux lorsqu'un ancien ministre des Finances pose la question que j'ai moi-même posée à mes hauts fonctionnaires.

Comme ce fut le cas pour les deux dernières années, l'autorisation d'emprunt demandé dans le projet de loi inclut une réserve de 3 milliards de dollars qui tient compte des éventualités associées aux fluctuations du niveau des réserves internationales officielles du Canada, lesquelles peuvent connaître des oscillations importants. Par exemple, au mois de juin 1988 seulement, ces réserves ont augmenté de 2,8 milliards de dollars américains.

Le paragraphe 2(2) prévoit une autorisation législative supplémentaire de 750 millions de dollars pour refinancer les emprunts effectués aux termes de l'article 47 de la Loi sur la gestion des finances publiques effectués le 31 mars de l'exercice financier 1988-1989, le dernier jour de l'exercice financier. Les fonds empruntés en vertu de cet article ne peuvent être reconduits comme cela est normalement prévu par l'article 46, mais exigent une nouvelle autorisation législative. En effet, cette demande de 750 millions de dollars englobe les montants manquants pour l'autorisation législative de l'exercice financier antérieur. Des demandes analogues ont été nécessaires dans d'autres projets de loi portant pouvoir d'emprunt.

En résumé, monsieur le président, permettez-moi de dire que ce projet de loi est conforme à la procédure suivie au cours des dernières années pour le pouvoir d'emprunt. Il s'agit d'obtenir l'autorité parlementaire pour satisfaire aux besoins du gouvernement en 1989-1990, qui figurent dans le budget et auxquels s'ajoute la réserve habituelle de 3 milliards de dollars.

Monsieur le président et honorables sénateurs, voilà pour ma déclaration préliminaire. Les hauts fonctionnaires de mon ministère et moi-même tenterons maintenant de répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Avant de céder la parole au sénateur Stewart, je ne sais trop quoi penser étant donné que je constate que vous êtes le ministre d'État à la pri-

[Text]

of the Minister of Finance. Do they not have a Minister of State for Finance?

Mr. McDermid: Yes. As a matter of fact, the way the system works now is that the Minister of Finance has two junior ministers who have their own responsibilities. Beyond my responsibilities in privatization and regulatory affairs, I have been delegated the authority to do the borrowing on behalf of the Government of Canada and a number of other responsibilities that fall under the purview of the Minister of Finance, such as tariffs, crown corporations, corporate plans, and so on. I am one of two junior ministers under the Minister of Finance, and the borrowing end of it is part of my responsibility. That is why I am here today.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. The questions I wish to ask are designed to help me understand the bill which is now before us. I am looking at the fiscal plan given by the Minister of Finance on February 10, 1988. On page 15, in table 3.2, entitled "Summary Statement of Transactions," we see financial requirements for 1988-89 at \$22.3 billion. I do not have a copy of the act that eventuated from last year's budget—that is, the Borrowing Authority Act, 1988-89—but would you tell us how much borrowing authority was provided in that act?

Mr. McDermid: Senator Stewart, if you could just hold on a moment, we will get that figure for you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. I think it will be easier if we take it step by step.

Mr. McDermid: The Borrowing Authority Act, 1988-89, provided a total borrowing of \$25.3 billion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that included what you called today a reserve in the amount of \$3 billion?

Mr. McDermid: Yes, it did, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Now, as the year progressed, did you use the total of \$25.3 billion in the 1988-89 year? To put it another way, was it necessary to use the reserve during the fiscal year 1988-89?

Mr. McDermid: Yes, we did, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So instead of borrowing what you had projected, namely \$22.3 billion, you borrowed, on the basis of the Borrowing Authority Act, \$25.3 billion in the fiscal year?

Mr. McDermid: That is correct, senator. I mentioned in my opening remarks the wild fluctuation on foreign exchange.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. I just want the figures. I know that there are explanations that can be adduced.

Mr. McDermid: Last year was wild.

[Traduction]

vatization et qu'il s'agit d'un projet de loi du ministre des Finances. N'y a-t-il pas au ministère un ministre d'État aux Finances?

M. McDermid: Oui. En fait, selon le système actuel le ministre des Finances dispose de deux ministres de second rang qui ont leurs propres responsabilités. Outre mes responsabilités à la privatisation et aux affaires réglementaires, on m'a conféré le pouvoir d'emprunter au nom du gouvernement ainsi qu'un certain nombre de responsabilités qui relèvent du ministre des Finances comme les tarifs, les sociétés de la Couronne, les plans ministériels etc. Je suis l'un de ces ministres de second rang qui relèvent du ministre des Finances et l'emprunt fait partie de mes responsabilités. C'est la raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Les questions que je désire poser me permettront peut-être de comprendre le projet de loi que nous étudions maintenant. J'ai sous les yeux le plan fiscal déposé par le ministre des Finances le 10 février 1988. À la page 15, au tableau 3,2 intitulé «État sommaire des opérations», nous constatons des besoins financiers de l'ordre de 22,3 milliards de dollars pour 1988-1989. Je n'ai pas d'exemplaire de la loi qui a découlé du budget de l'an dernier,—c'est-à-dire la Loi de 1988-1989 sur le pouvoir d'emprunt—, mais pourriez-vous nous dire quel pouvoir d'emprunt prévoyait cette loi?

M. McDermid: Sénateur Stewart, si vous voulez bien attendre un moment, nous pourrions obtenir ce chiffre pour vous.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Je crois que ce sera plus facile si nous procédons étape par étape.

M. McDermid: La Loi de 1988-1989 sur le pouvoir d'emprunt prévoyait un emprunt total de 25,3 milliards de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et ce montant incluait ce que vous avez appelé aujourd'hui une réserve de 3 milliards de dollars?

M. McDermid: Oui, c'est bien cela, monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Or, avez-vous utilisé au complet les 25,3 milliards de dollars au cours de l'exercice financier 1988-1989? Autrement dit, avez-vous dû recourir à la réserve au cours de cet exercice financier?

M. McDermid: Oui, nous y avons eu recours.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ainsi au lieu d'emprunter ce que vous aviez prévu, c'est-à-dire 22,3 milliards de dollars vous avez emprunté 25,3 milliards de dollars au cours de l'exercice financier, en vertu de la Loi portant pouvoir d'emprunt.

M. McDermid: C'est exact, sénateur. J'ai signalé dans ma déclaration préliminaire les oscillations brutales des taux de change.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je veux simplement connaître les chiffres. Je sais qu'il est possible de fournir des explications.

M. McDermid: Les fluctuations ont été brutales l'an dernier.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You mentioned that you borrowed money on, I believe, March 31, which would also be included in the 1988-89 fiscal year. You mentioned that you borrowed that money on the basis of section 47 of the Financial Administration Act. How much do we add, then, to the \$25.3 billion to show the total borrowing in fiscal 1988-89?

Mr. McDermid: You add \$750 million.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. So it is a little over \$26 billion in that fiscal year?

Mr. McDermid: Yes.

Senator Doody: Plus carry-over.

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch: It gets fairly complicated. There are transactions that went over last year's fiscal year end. There will be transactions that will run over this year's fiscal year end. There are things like redemptions, and so on.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand.

Mr. King: But if you are just trying to count the total authorities, you have the two main elements. It gets very technical after that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. So it is \$26 billion. Now, you borrowed that last \$750 million on section 47 warrants. To what extent have you used section 47 warrants since the beginning of the current fiscal year?

Mr. McDermid: Senator Stewart, they are not warrants but actual Order in Council authority to borrow.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Does it not require a warrant? Does not section 47 authorize a borrowing warrant?

Mr. King: No. It is an order.

Mr. McDermid: No. It is an order that goes through a special committee of council in cabinet. I can give you an example of how that works, if you like. Was your question what we have done so far this year?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, and you are quite correct, it does not use the word "warrant."

Mr. McDermid: To June 15 of this year, Senator Stewart, we have approved an amount of \$17.650 billion. Of that, we have used \$10.2 billion. As you know, the authority runs out each week and we have to come back each week. In some weeks we have required the full amount that was approved. In other weeks we have not required that amount.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And you have some maturities. In some cases you have been using relatively short-term instruments, which means that if you add up the total amount, you get a figure which is higher than the actual

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez signalé que vous avez emprunté de l'argent, le 31 mars je crois, qui aurait également été inclus dans l'exercice financier 1988-1989. Vous avez dit l'avoir fait en vertu de l'article 47 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Quel montant ajoutons-nous alors aux 25,3 milliards de dollars pour l'ensemble des emprunts de l'exercice financier 1988-1989?

M. McDermid: Vous ajoutez 750 millions de dollars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. C'est donc un peu plus de 26 milliards de dollars au cours de cet exercice financier?

M. McDermid: Oui.

Le sénateur Doody: Il faut ajouter le report.

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier: C'est assez compliqué. Il y a des transactions qui ont été reconduites à la fin de l'exercice financier de l'an dernier. D'autres seront reportées à la fin du présent exercice financier. Je veux parler de choses comme les rachats et ainsi de suite.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends.

M. King: Mais si vous tentez simplement de compter l'ensemble des autoroutes, vous avez les deux principaux éléments. C'est très technique après cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Nous avons donc 26 milliards de dollars. Or, vous avez emprunté ces derniers 750 millions de dollars en vertu de l'article 47. Dans quelle mesure avez-vous eu recours aux mandats prévus à l'article 47 depuis le début de l'exercice financier en cours?

M. McDermid: Sénateur Stewart, il ne s'agit pas de mandats mais d'une autorité réelle conférée par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ne faut-il pas un mandat? L'article 47 n'autorise-t-il pas un mandat d'emprunt?

M. King: Non. Il s'agit d'un décret.

M. McDermid: Non. Il s'agit d'un décret qu'étudie un comité spécial du Cabinet. Je peux vous donner une idée des mécanismes, si vous voulez. M'avez-vous demandé ce que nous avons fait jusqu'à maintenant cette année?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, et vous avez tout à fait raison, on n'utilise pas dans l'article le mot «mandat».

M. McDermid: Le 15 juin de cette année, sénateur Stewart, nous avons approuvé un montant de 17,650 milliards de dollars dont 10,2 milliards ont été utilisés. Comme vous le savez, l'autorisation doit être redemandée chaque semaine. Pour certaines d'entre elles, nous avons utilisé tous les fonds qui avaient été approuvés alors que pour d'autres, cela n'a pas été nécessaire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et vous avez certaines échéances. Dans certains cas, vous avez utilisé des effets à court terme, ce qui signifie que si vous additionnez le montant total, vous obtenez un chiffre qui est plus élevé que

[Text]

borrowing authority taken. Suppose you took borrowing authority for \$1 billion for 30 days. At the end of the 30 days, you would not be taking a new, additional borrowing authority, or would you?

Mr. King: The way that works is that section 47 borrowings do not provide the authority to roll them over. To the extent that a debt which was issued under section 47 matures, another use of section 47 is required. It is only debt which has been issued under a borrowing authority bill which can be rolled over.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me hear again the figures as to the borrowing authority that has been taken under section 47 since the end of the last fiscal year. Was it \$17 billion.

Mr. McDermid: The amount approved was \$17.650 billion, but of that approval we actually used only—I hate the word “only.” That is not a very good word to use. Let me rephrase that, if I may, honourable senators. We used \$10.2 billion of that authority.

Let me just give you an example, if I may, to make it a little clearer. On April 13 I requested, through special committee of council, \$2 billion and received that authority, but of that I required only—there is that word again—\$150 million. Now the balance of that authority disappeared, and so I would have to come back the following week to renew for our requirements.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Your answer begs a question.

Mr. McDermid: It usually does.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why did you buy so big a shoe when the foot turned out to be so small?

Mr. McDermid: I will ask Mr. King to handle that one.

Mr. King: If you are using section 47 you are only allowed to borrow if the Governor in Council can reasonably foresee that the CRF will run out of funds. When you use section 47 the cash balances are very low. The Government of Canada's operations are very large, and there are a number of things that can happen and certain events can come in on either side. Once a week one has to make a forecast of what borrowing might be required. If it turns out that events are favourable, then that borrowing is not required. We do not build cash balances, we would let the authority lapse.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What kind of instruments were used to borrow this \$10.2 billion? Could you tell us the different kinds of instruments that were used and the different rates?

Mr. King: We used what are referred to as cash management bills, which are treasury bills that have a short term. They vary from several days up to 35 or 40 days. The other instrument was the normal 91-day treasury bill. That is all short-term borrowing.

[Traduction]

l'autorité d'emprunt réelle obtenue. Supposons que vous contractiez un emprunt d'un milliard de dollars pour trente jours. À la fin de cette période, vous ne contracteriez pas un nouvel emprunt, n'est-ce-pas?

M. King: le fait est que les emprunts contractés aux termes de l'article 47 ne font pas l'objet d'une autorisation qui peut être reconduite. Dans la mesure où un emprunt qui a été effectué aux termes de l'article 47 échoit, il faut de nouveau recourir à cet article. Seuls les emprunts qui ont été effectués en vertu d'une loi portant pouvoir d'emprunt peuvent être reconduits.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Répétez-moi les chiffres relatifs aux emprunts contractés aux termes de l'article 47 depuis la fin du dernier exercice financier. S'agissait-il de 17 milliards de dollars?

M. McDermid: Le montant approuvé était 17,650 milliards de dollars dont nous avons en réalité utilisé seulement—je déteste l'adverbe «seulement». Il n'est pas très bien choisi. Permettez-moi de reformuler ma phrase honorables sénateurs. Nous avons utilisé 10,2 milliards de dollars.

Permettez-moi simplement de vous donner un exemple qui vous fera mieux comprendre. Par exemple le 13 avril, je demande, par l'intermédiaire du Comité spécial du Conseil, 2 milliards de dollars et j'obtiens ce pouvoir d'emprunt. En réalité j'ai besoin seulement—encore cet adverbe—de 250 millions de dollars. Comme le reste n'est pas reconduit, je dois revenir à la charge la semaine suivante pour faire une nouvelle demande.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Votre réponse amène une question.

M. McDermid: C'est habituellement le cas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi avoir acheté une chaussure d'une aussi grande pointure alors qu'elle ne convenait pas à votre pied?

M. McDermid: Je passe la parole à M. King.

M. King: Si vous recourez à l'article 47, vous n'avez le droit d'emprunter que si le gouverneur en conseil estime le Trésor insuffisamment approvisionné pour certains décaissements. Lorsque vous recourez à l'article 47, les soldes de trésorerie sont très bas. Les opérations du gouvernement du Canada sont de très grande envergure; quantité de choses peuvent survenir et certains événements peuvent intervenir d'un côté ou de l'autre. Une fois par semaine, il faut déterminer les emprunts qui pourraient être nécessaires. Si les circonstances deviennent favorables, l'emprunt n'est plus requis. Nous n'accumulons pas d'encaisses; nous laissons l'autorité se périmer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A quels effets avez-vous eu recours pour emprunter ces 10,2 milliards de dollars? Pourriez-vous nous dire quels sont les différents effets qui ont été utilisés et les divers taux?

M. King: Nous avons utilisé ce qu'on appelle des bons émis à des fins de gestion de la trésorerie, qui sont des bons du Trésor à très court terme. Leur échéance varie de plusieurs jours à 35 ou 40 jours. Quant à l'autre effet, il s'agissait de bons du Tré-

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I know that treasury bills are reported by the Bank of Canada in its weekly financial statistics. Where would I find a report covering these cash management bills?

Mr. King: They are treasury bills and they are reported in those numbers. I would be surprised if they are not, but I stand to be corrected. I am informed that they are included in the total for treasury bills.

For treasury bills we issue three terms on a standard basis; 91 days, 182 days, 365 days. In addition to that, we issue short-term bills tailored to the particular pattern of our financial requirements, and those are also included in the treasury bill total.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is a cash management bill a new instrument? Did that come about within the last ten years or the last five years?

Mr. King: I would say that the first use of those occurred approximately three years ago. They have been used with increasing frequency since then.

Senator Doody: Could I ask a supplementary?

The Chairman: Certainly.

Senator Doody: Are short-term notes more expensive?

Mr. McDermid: That is a difficult one.

Senator Doody: In that case I will take it back.

Mr. McDermid: Again, that is very complicated. It is difficult to compare a three-month bill to a 25-year bond.

For example, if we had borrowed all of this money on March 31 by way of a long-term bond, or borrowed it now by way of a long-term bond, they are down 70 basis points from March 31.

Senator Doody: I was asking if you had to put a higher interest rate on a one, two or three-day note than you would on a 31-day note. Do they demand a premium or are they discounted?

Mr. King: The typical pattern is that the short-term rates are lower than the long-term rates. Recently, we have been in a period that has been referred to as an inverted yield curve—that is, short-term rates have been higher. So there are cases when those short-term borrowings have been more expensive, but typically they are cheaper.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I was looking at bond interest rates in the *Globe and Mail* this morning. I assume that is a reliable source. I got the impression that long-term bonds are a considerably less expensive vehicle for government borrowing than short-term instruments right now.

Did I get the correct impression?

[Traduction]

sor à échéance normale de 91 jours. Il s'agit dans les deux cas d'emprunts à court terme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je sais que la Banque rend compte des bons du Trésor dans ses statistiques financières hebdomadaires. Où puis-je trouver un rapport touchant ces bons émis à des fins de gestion de la trésorerie?

M. King: Il s'agit de bons du Trésor et ils figurent parmi ces derniers. Je serais surpris qu'il n'en soit pas ainsi, mais qu'on me reprenne si je me trompe. À ce que je sache, ils sont inclus dans l'ensemble des bons du Trésor.

Pour les bons du Trésor nous fixons normalement trois échéances: 91, 182 et 365 jours. De plus, nous émettons des bons à court terme adaptés à nos besoins financiers particuliers; ceux-ci sont également inclus dans l'ensemble des bons du Trésor.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce qu'un bon émis à des fins de gestion de la trésorerie constitue un nouvel effet? Y a-t-on recours depuis les dix dernières années ou les cinq dernières?

M. King: Je dirais que nous les avons utilisées pour la première fois il y a environ trois ans. Nous les utilisons de plus en plus fréquemment depuis.

Le sénateur Doody: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le président: Bien sûr.

Le sénateur Doody: Est-ce que les effets à court terme sont plus coûteux?

M. McDermid: Voilà une question difficile.

Le sénateur Doody: Alors je la retire.

M. McDermid: Une fois de plus, c'est très compliqué. Il est difficile de comparer un bon à échéance de trois mois et une obligation de 25 ans.

Par exemple, si vous aviez emprunté tout cet argent le 31 mars en recourant à une obligation à long terme ou si vous l'empruntiez maintenant en recourant à une obligation à long terme; ces obligations ont perdu 70 centièmes de point depuis le 31 mars.

Le sénateur Doody: Je vous demandais s'il vous fallait fixer un intérêt plus élevé à l'égard d'un billet de un, deux ou trois jours que d'un billet de 31 jours. Exigent-ils une prime ou sont-ils escomptés?

M. King: D'habitude les taux à court terme sont plus bas que ceux à long terme. Depuis quelque temps, nous nous trouvons dans une période que nous appelons une courbe de rendement inversée, c'est-à-dire que les taux à court terme sont plus élevés. Ainsi, il y a des cas où les emprunts à court terme ont coûté plus cher, mais en général c'est le contraire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai jeté un coup d'œil aux taux d'intérêt pratiqués sur les obligations dans le *Globe and Mail* de ce matin. Je suppose qu'il s'agit d'une source fiable. J'ai eu l'impression que les obligations à long terme constituent un véhicule beaucoup moins coûteux pour les emprunts du gouvernement que les effets à court terme.

Est-ce que j'ai eu raison de penser ainsi?

[Text]

Mr. McDermid: Again, it is very difficult to compare them. I would have to ask my officials for the historical background on that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not want an historical table. What has been the situation over the past four months?

Mr. King: You have asked two questions, one relating to interest rates and one relating to the cost of borrowing. Short-term interest rates have been above long-term interest rates, but that is a different issue from the cost of borrowing because one is locked in for three months and the other locked in for 25 years. They are not strictly comparable when you are trying to compare different points in time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Why did you decide to borrow only \$10.2 billion—well, let's strike the word "only".

Why did you borrow \$10.2 billion by way of these expensive instruments? Why was this bill not before us earlier? I have been expecting this bill for weeks. I thought there was some special reason for holding up this bill, that perhaps they were saving money by holding up this bill. Why was it not here earlier?

Mr. McDermid: With the greatest of respect, Senator Stewart, some people in the other place wanted to do some debating on this bill and tended to carry on for a much longer period than the government expected, both at second reading and at third reading. The committee was very good with it, but we had problems later. We would have loved to have had it here sooner. I think that is the best way of putting it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The difficulty I find with that response is that the government can get these measures through using closure from time to time, as it did yesterday. I should have thought that if this was costing money the government would not have hesitated to use closure.

Mr. McDermid: Are you advocating closure?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, I am merely saying that the present government does not seem to find closure obnoxious.

Mr. McDermid: There comes a time when it is needed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I suppose what you are saying is that it is impossible to calculate how much the delay, however caused, cost the government.

Mr. McDermid: You are comparing apples and oranges. If you are going to compare costs, you have to pick a date. As you are borrowing all the way along, you have to compare that date with what you are doing, and so forth. So it is difficult to give you a specific answer.

Let me bounce this one off you, and I will probably create more problems than I want to.

In order to compare the cost of long-term debt versus short-term debt on a particular day—take March 31—it is necessary to compare the cost of issuing a long-term bond on that date—which was 10.91 per cent in this case—with the combined cost

[Traduction]

M. McDermid: Je le répète, il est très difficile de les comparer. Il faudrait que je demande à mes hauts fonctionnaires de me faire l'historique de tout cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne veux pas d'historique. Qu'est-ce qui s'est passé au cours des quatre derniers mois?

M. King: Vous avez posé deux questions, la première concerne les taux d'intérêt et la deuxième le coût de l'emprunt. Les taux d'intérêt à court terme ont été supérieurs aux taux d'intérêt à long terme, mais il s'agit là d'une question différente du coût de l'emprunt étant donné que l'un est engagé pour trois mois et l'autre pour 25 ans. Ils ne sont strictement pas comparables lorsque vous essayez de comparer différents points dans le temps.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pourquoi avez-vous décidé de n'emprunter que 10,2 milliards de dollars—supprimons l'adverbe «seulement».

Pourquoi avoir emprunté en recourant à ces effets coûteux? Pourquoi ce projet de loi ne nous a-t-il pas été soumis plus tôt? J'attends ce projet de loi depuis des semaines. J'ai cru qu'il y avait une raison spéciale de retenir ce projet de loi, que le gouvernement peut-être épargnait de l'argent. Mais pourquoi ne l'avons-nous pas eu plus tôt?

M. McDermid: Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, certaines personnes de l'autre endroit voulaient discuter de ce projet de loi et ont eu tendance à en prolonger l'étude au-delà de ce que le gouvernement avait prévu, tant à l'étape de la deuxième lecture que de la troisième. Le Comité n'a pas fait de difficultés, mais nous avons été aux prises avec des problèmes plus tard. Nous aurions aimé vous le soumettre plus tôt. Je crois que c'est la meilleure explication que je puisse donner.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le problème, c'est que le gouvernement peut faire adopter ces mesures en recourant de temps à autre à la clôture, comme il l'a fait hier. J'aurais pensé que si cela coûtait de l'argent au gouvernement, celui-ci n'aurait pas hésité à recourir à cette mesure.

M. McDermid: Préconisez-vous la clôture?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, je dis simplement que le gouvernement actuel ne semble pas trouver la clôture odieuse.

M. McDermid: Vient un moment où celle-ci s'impose.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suppose que ce que vous dites c'est qu'il est impossible de calculer combien le retard, peu importe la cause, a coûté au gouvernement.

M. McDermid: Vous comparez des pommes et des oranges. Vous devez comparer les coûts. Comme vous empruntez constamment, vous devez comparer cette date avec ce que vous faites et ainsi de suite. Il est donc difficile de vous donner une réponse précise.

Permettez-moi de vous dire ceci et je créerai probablement plus de problèmes que je ne le veux.

Pour pouvoir comparer le coût de la dette à long terme à celui de la dette à court terme pour un jour en particulier, par exemple le 31 mars—il faut comparer le coût d'émission d'une obligation à long terme à cette date—c'est-à-dire 10,91 p. 100

[Text]

of issuing treasury bills on the same day, and then refinancing those bills with a long-term bond three months later—let's say on July 1. In the second case, the combined cost works out to 9.56 per cent, 63 basis points lower than simply issuing the bond on an earlier date.

As things turned out—and you know this business of the volatility of interest rates—consolidating this debt into a long-term bond will be less expensive for the government now than it would have been had the government done that on March 31.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But you are not prepared to play this profitable game for another couple of months, or even into the fall?

Mr. McDermid: We would like to get the authority for our borrowing bill so that we do not have to go to a special committee of cabinet every week.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In this bill you are asking for \$24.8 billion. That includes the \$10.2 billion, or at least the replacement for the \$10.2 billion.

Mr. King: Perhaps I could speak to that, Mr. Chairman. The \$10.2 billion, in fact, exceeds the amount of our total borrowing issue. You will recall earlier that we were discussing whether or not you can roll?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes?

Mr. King: In any event, because there were some short-term bills issued in that period, about \$3.2 billion of the \$10.2 billion was, in a sense, the same borrowing coming around for the second time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. King: So you have to subtract that amount to get the net increase. In any event, what has happened is that within this fiscal year with respect to section 47 it all nets out. What has happened is that of the financial requirements a certain portion has initially been met under section 47. However, borrowing authority will be needed to roll that debt. When it matures it will need to be met under the regular borrowing authority.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well.

Mr. King: So it picks up, and then comes out even, essentially.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. Taking the rollover into account, how much new borrowing authority does this give you, over and above what is required to replace the new instruments and the instruments used to replace old instruments under section 47?

Mr. King: Just the \$24.8 senator. Section 47 allows you to raise cash, so you then have cash which you would not otherwise need. Therefore you do not have to do that borrowing. However, when that debt matures, you then have to use the borrowing authority. Therefore you add the amount and then

[Traduction]

dans ce cas—avec le coût cumulé de l'émission des bons du Trésor le même jour puis refinancer ces bons avec une obligation à long terme trois mois plus tard—disons le 1^{er} juillet.

Dans le second cas, le coût cumulé atteint 9,56 p. 100, 63 centième de points de moins que si l'on avait simplement émis l'obligation plus tôt. De la façon dont les choses se sont passées—et vous connaissez toute cette question de la volatilité des taux d'intérêt—la consolidation de cette dette en une obligation à long terme serait moins coûteuse pour le gouvernement maintenant que ça ne l'aurait été le 31 mars.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous n'êtes pas disposé à jouer ce jeu rentable pendant deux ou trois mois ou même jusqu'à l'automne?

M. McDermid: Nous aimerions obtenir l'autorité pour notre projet de loi portant pouvoir d'emprunt pour ne pas avoir à nous adresser à un comité spécial du cabinet chaque semaine.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans ce projet de loi vous demandez 24,8 milliards de dollars. Cela inclut les 10,2 milliards ou du moins le remplacement de ce montant.

M. King: Peut-être pourrais-je répondre, monsieur le président. En fait, le montant de 10,2 milliards de dollars excède le montant de l'ensemble de nos emprunts. Vous vous souviendrez que nous nous demandions plus tôt si nous pouvions procéder à une reconduction.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. King: Quoi qu'il en soit, comme certains bons à court terme ont été émis durant cette période, quelque 3,2 milliards du montant de 10,2 milliards étaient, en un sens, le même emprunt présenté une deuxième fois.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. King: Il faut donc soustraire cette somme pour obtenir l'augmentation nette. De toute façon, il s'est avéré qu'en ce qui concerne l'application de l'article 47 durant cet exercice, tout s'équilibre. On a satisfait à une certaine partie des besoins financiers en vertu de l'article 47. Toutefois, il nous faudra obtenir un pouvoir d'emprunt pour reconduire cette dette. Lorsqu'elle arrivera à échéance, il faudra l'assumer en vertu du pouvoir d'emprunt normal.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien.

M. King: Elle augmente pour s'équilibrer ultérieurement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois. Si l'on prend cette reconduction en considération, quelle est la portée de votre nouveau pouvoir d'emprunt, outre les montants qu'il vous faut pour remplacer les nouveaux effets et les effets qui serviront à remplacer les anciens effets visés par l'article 47?

M. King: Seulement 24,8 milliards sénateur. L'article 47 permet de contracter un emprunt; vous disposez par la suite de liquidités dont vous n'auriez pas besoin autrement. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'emprunter. Toutefois, quand cette dette arrive à échéance, il faut utiliser le pouvoir

[Text]

you subtract the same amount, and you end up at the same place.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Very well. You must then go back and replace the money borrowed under section 47 on March 31 because that was beyond the authority given by Parliament in the previous fiscal year?

Mr. King: Yes, that is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then perhaps the minister would explain what is now clear to him, the reason why we have—

Mr. McDermid: I did not say that. You are putting words in my mouth, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): —the reason why it is necessary to have borrowing authority in an amount equal to the interest that will be earned on the foreign exchange fund balance.

Mr. McDermid: Senator Stewart, will you take my word for it that I understand it, and I will ask Mr. King to give you the absolute, precise reason.

Senator Doody: Good luck, senator.

Mr. McDermid: I must confess that it took about three runs before I understood it.

Mr. King: We may only prove through this discussion that, after all, I am not really a very good explainer. However, I will do the best I can.

There are two ways of looking at it. First of all, there is an income statement way of looking at it and there is a balance sheet way of looking at it. I will delineate both and you can then decide which you find most helpful to you.

The interest that is earned on the exchange fund account is counted as a budgetary revenue. Therefore it is counted as lowering the deficit. As senators will recall, the deficit number is the starting number which one uses to calculate toward the financial requirements.

However, the interest on the exchange fund account is kept in the exchange fund account, so what you have is a revenue which is coming in, but it is not being used to meet the government's current expenses; it is being invested and, at the same time, maintained in the exchange fund account. Therefore, because the money is not being used to meet current expenditures, money then has to be borrowed to meet those current expenditures.

Further, if you want to look at it from a balance sheet point of view, what we have is interest that is accruing in the exchange fund account. We know that of course there will be volatility throughout the year, but, all other things being equal, we know that our assets will be \$1.3 billion higher. Since balance sheets must balance, that means that we must issue \$1.3 billion-worth of liabilities to match it. Even if we have to borrow that amount, we must match it.

[Traduction]

d'emprunt. Par conséquent, vous additionnez le montant et vous le soustrayez ensuite, ce qui vous ramène à votre point de départ.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois. Vous devez alors remplacer les sommes empruntées en vertu de l'article 47 le 31 mars parce qu'elles dépassaient le pouvoir d'emprunt que vous a accordé le Parlement durant l'exercice précédent?

M. King: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être le ministre voudrait-il nous expliquer ce qui lui semble clair maintenant, c'est-à-dire la raison pour laquelle...

M. McDermid: Ce n'est pas ce que j'ai dit. Vous me faites dire ce que je n'ai pas dit sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): ... la raison pour laquelle il faut obtenir un pouvoir d'emprunt équivalent aux intérêts que rapportera le solde du fonds des opérations de change.

M. McDermid: Sénateur Stewart, je vous assure que je comprends et que je demanderai à M. King de vous donner la raison précise.

Le sénateur Doody: Bonne chance, sénateur.

M. McDermid: Je dois avouer que j'ai dû m'y reprendre à trois fois avant de comprendre.

M. King: Cette discussion est peut-être simplement la preuve que je ne sais pas très bien expliquer les choses. Je ferai toutefois, de mon mieux.

Il y a deux façons d'envisager la question. On peut tout d'abord l'examiner au regard de l'état des résultats, ou alors du point de vue du bilan. Je vous expliquerai chacune de ces méthodes et vous pourrez ensuite décider laquelle vous est le plus utile.

L'intérêt que rapporte le Compte du fonds des changes est considéré comme une recette budgétaire. Il permet par conséquent de réduire le déficit. Les sénateurs se souviendront sans doute que le montant du déficit est le premier facteur dont on se sert pour calculer les besoins financiers.

Cependant, les intérêts produits par le Compte du fonds de changes demeure dans ce compte; vous avez donc des recettes, mais celles-ci ne servent pas à couvrir les dépenses courantes du gouvernement; elles sont investies et, en même temps, gardées dans le Compte du fonds de changes. Par conséquent, comme on ne se sert pas de cet argent pour couvrir les dépenses courantes, il faut emprunter pour couvrir ces dernières.

Par ailleurs, si on examine la question du point de vue du bilan, on constate que des intérêts s'accumulent dans le Compte du fonds de changes. Nous devons nous attendre à une certaine fluctuation au cours de l'année mais, toute autre chose étant par ailleurs égale, nous savons que nos actifs augmenteront de 1,3 milliard de dollars. Puisque, les bilans financiers doivent être équilibrés, nous devons donc émettre des éléments de passif d'une valeur de 1,3 milliard de dollars qui correspondront à nos actifs. Même si nous sommes forcés d'emprunter, tout doit s'équilibrer.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So we are now looking at the summary statement of transactions.

Senator MacEachen: We need a provincial minister of finance to explain this.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I thought that explanation was very clear.

Mr. McDermid: I am with you, Senator Stewart.

Senator Doody: If it is, that is fine. I spent some time yesterday trying to absorb it, and said so in the chamber. However, Mr. King has told us, in fact, that in order to balance the account you must go out and borrow some money to have an offsetting debit for a credit that has accrued in the exchange account. Is that what you have said?

Mr. King: Yes, on the balance sheet.

Senator Doody: Therefore, the more your investment gains money, the larger the borrowing the people of Canada need to endure. So the best thing that could happen is for the public accounts to lose some money on that investment account so that we will not need to go out and borrow some money to offset that.

Mr. King: We should be borrowing to accumulate good assets which earn interest rather than borrowing in a way where the money is spent and we do not earn interest. The interest earned on the exchange fund account helps meet our public debt charges.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I have a question. Just on the deficit, these amounts that we are discussing do not affect the deficit?

Mr. King: No.

Mr. Louis Langlois, Director, Fiscal Policy Branch, Department of Finance: Senator, they cancel out. The earnings of the exchange fund are shown, as Mr. King noted, as budgetary revenue. Therefore the deficit is lower than it otherwise would have been.

Senator MacEachen: Because you cannot spend it?

Mr. Langlois: Senator, because we had previously invested it, then we also have to borrow the same amount in order to replace it.

Senator MacEachen: But I thought that Mr. King said that these earnings from the exchange fund account could not be used to defray normal government expenditures?

Mr. Langlois: That is correct, and that is because they are invested in a financial aspect and not used for consumption. Therefore that money must then be borrowed. However, it does impact on the recorded deficit. The deficit would have been \$1.3 billion higher in the absence of the earnings of that fund.

Senator MacEachen: I see; so while the earnings from the exchange fund cannot be used to pay for programs, that amount nevertheless reduces the deficit and therefore it affects the deficit. It cannot be spent on government programs and it is left there in the exchange fund account.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous étudions maintenant l'état sommaire des opérations.

Le sénateur MacEachen: Il nous faudrait un ministre provincial des Finances pour nous expliquer cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cette explication m'a semblé très claire.

M. McDermid: Je suis d'accord avec vous, sénateur Stewart.

Le sénateur Doody: Si c'est le cas, tant mieux. J'ai passé un certain temps hier à essayer d'absorber tout ça et je l'ai dit en Chambre. Toutefois, M. King nous a expliqué que, en fait, pour équilibrer le compte, il faut emprunter des fonds pour obtenir un débit en contrepartie d'un crédit qui s'est accumulé dans le compte de change. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. King: Oui, en ce qui concerne le bilan.

Le sénateur Doody: Par conséquent, plus votre placement accumule des intérêts, plus grand sera l'emprunt qu'il nous faudra imposer à la population canadienne. Alors, le mieux qui pourrait arriver serait que le compte de placements perde un peu d'argent pour que nous n'ayons pas besoin d'emprunter pour compenser les gains.

M. King: Nous devrions plutôt emprunter des fonds pour accumuler des avoirs porteurs d'intérêts plutôt que d'emprunter des fonds sans gagner d'intérêts. L'intérêt gagné dans le compte du fonds de change nous aide à assumer les frais de la dette publique.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'aimerais poser une question. En ce qui concerne le déficit, ces montants dont nous discutons n'ont-ils pas une incidence?

M. King: Non.

M. Louis Langlois, directeur, Direction de la politique fiscale, ministère des Finances: Sénateur, ils s'annulent. Les gains du fonds de change sont considérés comme des recettes budgétaires, ainsi que le signalait M. King. Par conséquent, le déficit est inférieur à ce qu'il aurait été.

Le sénateur MacEachen: Parce que vous ne pouvez pas le dépenser?

M. Langlois: Sénateur, parce que nous l'avons déjà investi et que nous devons emprunter le même montant pour le remplacer.

Le sénateur MacEachen: Mais j'avais cru comprendre de M. King que ces gains du compte du fonds de change ne pouvaient servir à couvrir les dépenses normales du gouvernement?

M. Langlois: C'est juste, et c'est parce qu'ils sont investis et qu'ils ne peuvent donc pas servir à la consommation. Par conséquent, ce montant doit être emprunté. Toutefois, il influe sur le déficit enregistré. Le déficit aurait été de 1,3 milliard de dollars supérieur si ce n'était des gains accumulés dans ce fonds.

Le sénateur MacEachen: Je vois, ainsi, même si les gains obtenus du fonds de change ne peuvent servir à financer des programmes, leur montant réduit le déficit et le modifie en conséquence. Il ne peut servir à financer des programmes gou-

[Text]

Just so that I understand the process, is the borrowing a real necessity, or is it a financial manoeuvre?

Mr. Langlois: The borrowing in this respect is really no different than if we borrow to make a loan to a crown corporation, for example, insofar as that, in both cases, we have a financial asset and, as Mr. King noted, in order to balance our balance sheet we also either borrow or we reduce our cash balances, if that is an option. It is a form of non-budgetary transaction, if you will.

Senator MacEachen: But instead of borrowing, you could reduce your cash balances?

Mr. Langlois: Yes, if you had cash balances to reduce; that is correct. Indeed, when looking at borrowing requirements, you first look at the extent to which you can run down your cash balances.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, we are getting glimmers, but there is no sunlight yet.

Mr. McDermid: I must say that I feel more comfortable every time I hear the explanation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. McDermid, I am looking now at the summary statement of transactions in the Fiscal Plan for 1989-90. There we are shown the financial requirements of \$20.5 billion. That is the basis for most of the present request for borrowing authority.

Mr. McDermid: Yes, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Given the fact that the fiscal plan was prepared only two months ago, is it fair to assume that this bill asks for adequate borrowing authority, or is there the real possibility—and I do not mean only a legal possibility—that you will again have to use up the reserve; in other words, that the \$3 billion reserve, which is the carry over for the next fiscal year, may very well be eaten up in the current fiscal year?

Mr. McDermid: I will ask my colleagues to jump in if I am treading on thin ice here, Senator Stewart, but it is crystal ballgazing to say what is going to happen to exchange rates, interest rates, and so on, over the next period of time. I would love to think that the interest rates are going to drop somewhat, and maybe we will not have to use the authority that we have. Every politician, no matter what their political stripe, would like to see that. It is very difficult for us at this particular time to make a blanket statement on that without doing some hypothetical crystal ballgazing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): How credible are projections such as those that are given in the fiscal plan for 1989-90, for the year 1990-91 and for future years? It seems that what you are saying is to take this with a grain of salt.

[Traduction]

vernementaux et il est maintenu dans le compte du fonds de change.

Maintenant, pour être sûr que je comprends bien tout le processus, dites-moi si cet emprunt est véritablement nécessaire ou s'il ne consiste qu'en une stratégie financière?

M. Langlois: Cet emprunt n'est ni plus ni moins la même chose que si nous empruntons pour prêter à une société de la Couronne, par exemple, en ce sens que, dans les deux cas, nous possédons un actif financier et, comme l'a fait remarquer M. King, pour équilibrer notre bilan nous devons soit emprunter soit réduire notre solde de trésorerie, si nous avons le choix. Si vous voulez, il s'agit d'une sorte de transaction non budgétaire.

Le sénateur MacEachen: Mais plutôt que d'emprunter, ne pourrait-on pas réduire l'encaisse?

M. Langlois: Oui, s'il y avait encaisse. En effet, lorsque l'on considère les besoins sur le plan des emprunts, il faut tout d'abord évaluer jusqu'à quel point on peut user de l'encaisse.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, il me semble avoir vu quelques étincelles mais pas encore de rayons lumineux.

M. McDermid: Je dois avouer que je me sens un peu mieux chaque fois que j'entends cette explication.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur McDermid, j'examine maintenant l'état sommaire des opérations du plan financier de 1989-1990. On nous dit que les besoins financiers s'élèveront à 20,5 milliards de dollars. C'est sur ce calcul qu'est principalement fondée la demande de pouvoir d'emprunt.

M. McDermid: Oui monsieur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puisque le plan financier n'a été dressé qu'il y a deux mois, peut-on présumer que ce projet de loi porte un pouvoir d'emprunt adéquat ou bien peut-on s'attendre, et je ne veux pas faire uniquement allusion à une possibilité législative, que vous devrez de nouveau utiliser les réserves; autrement dit, que ce fonds de réserve de 3 milliards de dollars, qui est le montant à reporter pour le prochain exercice, pourrait bien être complètement utilisé durant l'exercice en cours?

M. McDermid: Je prierais mes collègues de ne pas hésiter à m'interrompre si je m'avance sur un terrain glissant, sénateur Stewart, mais c'est d'essayer de voir dans une boule de cristal que de prévoir ce qui arrivera au taux de change, au taux d'intérêt, et ainsi de suite, au cours des prochains mois. J'aimerais beaucoup croire que les taux d'intérêt vont diminuer quelque peu et que nous n'aurons peut-être pas besoin d'utiliser ce pouvoir. C'est ce qu'espérerait tout politicien, quelles que soient ses couleurs. Il nous est très difficile à l'heure actuelle de faire des prévisions à ce sujet sans essayer de deviner l'avenir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans quelle mesure peut-on se fier à des projections pareilles à celles qui sont exposées dans le plan financier de 1989-1990, pour 1990-1991 et pour les années qui suivent? D'après ce que je

[Text]

Mr. McDermid: That is why we have a contingency fund of \$3 billion to cover the fluctuation. We have put together what we believe is a very realistic fiscal plan, and the forecasting that has gone on over the last four and a half to five years has been very close to what actually happened. I think that the record—

Senator MacEachen: Except on interest rates.

Mr. McDermid: —of the ministry of finance has been exceptionally good. Senator MacEachen interjected with the increase of interest rates in the last six months or so, and that is right. That was not forecast, but, at the same time, the growth in the economy in 1988 was not exactly as forecast either. It was a lot better than we had initially forecast.

Generally speaking, I think the record in the department has been fairly good, and we believe that these are realistic figures. They are conservative figures. I do not think there is any exaggeration or any statements that are out of line, and we feel very confident that, barring unforeseen instances that happen from time to time, these are realistic projections.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you are saying that the present government, after having completed one mandate and being well into its second mandate, is satisfied that its plan for deficit reduction, and thus debt reduction, is roughly where it ought to be.

Mr. McDermid: Senator Stewart, as you probably know, in the first mandate the deficit was reduced from \$38 billion to approximately \$28 billion, and we were on line until this latest increase of interest rates brought the reality home that we do have some financial problems in this country, and we have to get our house in order. That is why the Minister of Finance brought down a very difficult and tough budget in order to try to get that fiscal house in order. That has put us off our track from what we had envisaged in the first financial statement that the Minister of Finance introduced back in 1984-85.

However, with his new projections and the type of action that is being taken, we will be back on track within a year and a half or two years. As a matter of fact, we will be ahead of what we had projected in our first mandate by 1990-91 or 1991-92, although I do not have the exact figures in front of me. So we will be back on track, and, as a matter of fact, we will be better off than we were on the old track. So, yes, I think we are doing a fair job.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The minister puts great emphasis on interest rates. One of the things that worries me is the fact that interest rates are high. North America—Canada and the United States—are having to borrow savings from other parts of the world. As the North American economy—and I put it that way because it is more the American link or the U.S. economy than the Canadian

[Traduction]

comprends, vous nous recommandez de prendre tout ça avec un grain de sel.

Mr. McDermid: C'est pourquoi nous avons un fonds pour éventualités de 3 milliards de dollars qui servira à couvrir toute fluctuation. Nous avons élaboré ce que nous croyons être un plan financier très réaliste, et les prévisions que nous avons faites durant les quatre à cinq dernières années se sont révélées très proches de la réalité. Je crois que le bilan . . .

Le sénateur MacEachen: Sauf en ce qui concerne les taux d'intérêt.

Mr. McDermid: . . . du ministère des Finances a été exceptionnellement reluisant. Le sénateur MacEachen a soulevé la question de l'augmentation des taux d'intérêt des six derniers mois, et il a bien raison. Cela n'était pas prévu mais, en même temps, le taux de croissance qu'a connu l'économie en 1988 n'avait pas non plus été prévu. Il était de bien meilleur à ce que l'on avait prévu au départ.

En règle générale, je pense que le ministère a obtenu de bons résultats et nous estimons que ces chiffres sont réalistes. Ce sont des données prudentes. Je doute qu'il y ait quelque exagération que ce soit ou que des déclarations soient injustifiées et nous sommes convaincus que, hormis certaines circonstances imprévisibles qui peuvent se produire de temps à autre, ces projections sont très réalistes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Alors, d'après vous, le gouvernement actuel, après avoir terminé un mandat et bien entamé son second, est d'avis que son plan réussira à réduire le déficit et, donc, la dette?

Mr. McDermid: Sénateur Stewart, comme vous le savez probablement, durant le premier mandat, le déficit est passé de 38 milliards de dollars à quelque 28 milliards et tout allait très bien jusqu'à ce que les taux d'intérêt connaissent une nouvelle hausse et que nous nous rendions compte que nous avions effectivement des problèmes financiers au Canada et que nous devions les régler. Le ministre des Finances a donc proposé un budget très difficile et très dur pour essayer de mettre de l'ordre dans ses finances. Cela nous a un peu désorientés étant donné ce que nous avions envisagé après le premier bilan financier que le ministre des Finances avait déposé en 1984-1985.

Toutefois, avec ses nouvelles projections et les mesures que prend le gouvernement, nous devions retomber sur nos pieds dans un an et demi à deux ans. En fait, nous nous trouverons dans une situation meilleure que celle que nous avions prévue durant notre premier mandat d'ici 1990-1991 ou 1991-1992, même si je ne dispose pas en ce moment précis des chiffres exacts. Alors, nous nous remettrons en selle et nous serons même dans une meilleure situation qu'auparavant. C'est pourquoi j'estime que nous nous acquittons bien de notre tâche.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre insiste beaucoup sur les taux d'intérêt. Je m'inquiète toutefois, entre autres choses, du niveau élevé des taux d'intérêt. L'Amérique du Nord, c'est-à-dire le Canada et les États-Unis, doivent maintenant emprunter les économies d'autres régions du monde. Comme l'économie nord-américaine, les économies d'autres régions du monde. Comme l'économie nord-améri-

[Text]

economy—proves itself incapable of being as competitive as it formerly was, interest rates will have to remain high so that money can be attracted into North America. Frankly, I hope you are right, but I fear that you are wrong. I fear that interest rates are going to have to remain high in order to maintain the North American standard of living, and that you are going to have a compounding problem in the debt. Please reassure me and tell me that I am wrong.

Mr. McDermid: There has been an increase not only in North America, but our major economic trading partners, the G-7, have also seen increases in their interest rates, whether it be Great Britain, Germany or even Japan. They are much lower than ours, but they have had a significant increase as well. It is not only North America that is experiencing this.

Because Canada is so closely associated with the G-7, being a partner in that situation, you will find that we have a much better handle on what is going on in the world today. We feel very confident that by getting inflation under control we will be able to bring those interest rates down to a more realistic level.

Everything is relative. I listen to the talk of the high interest rates that we have in this country. I sat in the House with the Honourable Senator MacEachen when we saw interest rates go up to 23 and 24 per cent in this country, and we are now at around 13 per cent, and everyone says how high the interest rates are. I repeat that everything is relative. We have kept the interest rates at a fairly steady level over the last four years. We have had this inflationary pressure, as you know, which is being experienced not only in North America but around the world, and we have tried to tackle it successfully. There are some signs that it is slowing down somewhat, and I am hopeful that we will see lower interest rates. I am not sure whether I made you feel more comfortable or not.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have recorded your hopes.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I have a number of tedious questions to ask. If anyone wants to interrupt me with more exciting questions, I will be happy to yield at any point. I have questions in two categories. One has to do with some information that I would like on the fiscal accounts, and the other with the relationship between the fiscal deficit and Canada's international situation, particularly the current account and the international indebtedness.

My purpose is really to try to improve my own understanding of the interrelationship between domestic deficit, domestic savings and our apparently increasingly reliance on foreign savings. Perhaps I could begin by looking at "Canada's Economic Prospects" which was tabled with the budget by Mr. Wilson. I think it provides a good introduction to my questions. On page 12 of the document there is reference made to

[Traduction]

caine, et j'en parle d'une façon globale parce qu'il s'agit ici davantage de l'économie américaine que de l'économie canadienne, se révèle incapable d'être aussi concurrentielle qu'autrefois, les taux d'intérêt devront demeurer élevés si l'on veut attirer des investisseurs en Amérique du Nord. Franchement, j'espère que vous avez raison mais j'ai peur que vous n'ayez tort. Je crains que les taux d'intérêt ne doivent demeurer élevés de façon à maintenir le niveau de vie nord-américain et que le problème de la dette ne s'accroisse. Réassurez-moi et dites-moi que je me trompe.

M. McDermid: L'augmentation n'a pas uniquement touché l'Amérique du Nord. Nos principaux partenaires commerciaux, le Groupe des 7, ont également connu des augmentations de leurs taux d'intérêt, tant la Grande-Bretagne et l'Allemagne que le Japon. Bien entendu, leurs taux d'intérêt sont bien inférieurs aux nôtres mais ils ont subi une importante augmentation. Ce phénomène ne concerne pas uniquement l'Amérique du Nord.

Comme le Canada est étroitement lié au Groupe des 7, puisqu'il est partenaire, nous avons un bien meilleur contrôle de la situation mondiale aujourd'hui. Nous sommes persuadés qu'en tenant les rênes de l'inflation nous réussirons à réduire ces taux d'intérêt à un niveau peu réaliste.

Mais tout est relatif. Je vous ai écouté parler des taux d'intérêt élevés que nous avons au Canada. J'étais à la Chambre avec l'honorable sénateur MacEachen lorsque les taux d'intérêt sont montés à 23 et à 24 p. 100; ils fluctuent maintenant aux environs de 13 p. 100 et tout le monde se plaint de ce qu'ils sont très élevés. Je répète que tout est relatif. Nous avons maintenu les taux d'intérêt à un niveau relativement stable ces quatre dernières années. Nous avons subi cette pression inflationniste, comme vous le savez, non seulement en Amérique du Nord, mais dans le monde entier et nous avons essayé de nous en sortir du mieux possible. D'après certains indicateurs, ces pressions ralentiraient quelque peu et j'espère que nous verrons bientôt baisser les taux d'intérêt. J'espère vous avoir réconforté.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous venez d'exprimer vos espoirs à voix haute.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'ai plusieurs questions assommantes à poser. Si quelqu'un désire m'interrompre pour poser des questions plus excitantes, je serai heureux de laisser ma place. Voilà, mes questions relèvent de deux catégories. Tout d'abord, j'aimerais des renseignements sur les comptes financiers et puis j'aimerais avoir des renseignements sur le lien qui existe entre le déficit financier et la situation dans laquelle se trouve le Canada par rapport au reste du monde et plus particulièrement sur le compte courant et l'endettement international.

En réalité, je voudrais simplement mieux comprendre les rapports entre le déficit national, les économies nationales et notre dépendance apparemment croissante des économies de l'étranger. Peut-être pourrais-je commencer en attirant votre attention sur le document intitulé «Les perspectives économiques du Canada» qu'a déposé M. Wilson en même temps que le budget. Je crois qu'il constitue une bonne introduction à mes

[Text]

the weakening of Canada's trade balance, accompanied with strengths in investment and domestic consumption, and so on. The sentence I am interested in is the concluding one, which says:

... the current account balance deteriorated sharply, from a small surplus in 1984 to a deficit of \$10.6 billion in 1987, equivalent to 1.9 per cent of nominal GDP.

If I go to another page of the same document, there is an analysis of the sources and uses of savings in Canada, which points out that in the early 1980s, net private domestic savings were great enough to finance all public sector deficits. In fact, there was a residue for the export of Canadian savings abroad. That has changed. Then there is a reference made to the deficit. I take it to be the deficit.

Financing the recurring shortfall between net domestic private sector savings and government demands has required foreign savings.

I have a number of questions to ask about the chart which appears on page 24, which seems to show that, in 1987, our reliance on foreign sources of savings amounted to 1.9 per cent of the gross domestic product. I take it that is a pictorial representation of the earlier comment which said that the current account deficit in 1987 was \$10.6 billion and that we have relied on foreign savings to balance our accounts in the amount of \$10.6 billion. My question is: What proportion of that foreign savings is associated with the domestic deficit? Is there an equivalence there? Was all that \$10.6 billion of foreign savings necessitated by the size of the Canadian domestic deficit?

Mr. McDermid: I will ask Gordon King to handle that, senator.

Mr. King: You have raised a complex question, senator. There are, in a sense, some accounting identities in the national account which allow all of these things to add up. Obviously the sources of savings have to add up to the uses of savings. So that table has gone through that.

It might be helpful to mention a couple of things which have traditionally driven the balance of payments, the capital inflows and Canadian current and capital accounts and how they fit in through the 1980s. Canada has traditionally had a structure of some inflow of foreign capital and some deficit on the current account. That has particularly been the case when investment spending has been strong in Canada because, again, a lot of our machinery, equipment and capital investment tends to be imported. Also, in an investment boom, the inflow of supplies from outside the country relieves some of the pressure on resources in Canada.

The period that was, in some sense, outside of the historical norm was the early 1980s where the current account was in a much stronger position. That was partly related to the fact

[Traduction]

questions. À la page 13 du document, il est question du fléchissement de la balance commerciale du Canada qui a été accompagné d'une vigueur de la consommation et des dépenses d'investissement, et ainsi de suite. Je voudrais attirer votre attention sur la dernière phrase du paragraphe, où on peut lire:

... cela n'a toutefois pas été suffisant pour compenser la détérioration du solde commercial réel, d'où une dégradation marquée du compte courant, passé d'un léger excédent en 1984 à un déficit de 10,6 milliards de dollars en 1987, l'équivalent de 1,9 p. 100 du PIB nominal.

Si je me reporte à une autre page du même document, on trouve une analyse des sources et emplois de l'épargne au Canada où l'on signale qu'au début des années 80, l'épargne intérieure privée nette était plus que suffisante pour financer l'important déficit global des administrations publiques. En fait, l'épargne excédentaire du Canada était même acheminée vers l'étranger. Cela a bien changé. On fait ensuite allusion au déficit, du moins ce que je comprends être le déficit:

Pour combler la différence régulière entre l'épargne intérieure privée nette et les besoins du secteur public, il a fallu recourir à l'épargne étrangère.

J'aimerais vous poser un certain nombre de questions sur le tableau qui paraît à la page 27 et qui donne à croire qu'en 1987, notre dépendance des sources étrangères d'épargnes représentait 1,9 p. 100 du produit national brut. Je suppose qu'il s'agit là d'une représentation graphique de l'observation précédente selon laquelle le déficit du compte courant en 1987 s'élevait à 10,6 milliards de dollars et que nous avons compté sur les épargnes étrangères d'une valeur de 10,6 milliards de dollars pour équilibrer nos comptes. Alors voici la question que je vous pose: dans quelle mesure les épargnes étrangères sont-elles liées au déficit national? Peut-on y trouver une équivalence? Est-ce la taille du déficit national canadien qui a nécessité le recours à ces épargnes étrangères de 10,6 milliards de dollars?

M. McDermid: Je demanderais à Gordon King de vous répondre, sénateur.

M. King: Vous soulevez une question complexe, monsieur le sénateur. Dans un certain sens, il y a, dans les comptes nationaux, des identités fondamentales qui permettent de tout balancer. Il est évident que les sources et les emplois de l'épargne doivent s'équilibrer. C'est ce que montre ce graphique.

Il serait peut-être utile de mentionner certains des facteurs qui, dans le passé, ont déterminé la balance des paiements, les investissements étrangers, le compte courant et le compte de capital ainsi que l'évolution au cours des années 80. Pendant longtemps, les comptes du Canada affichaient un surplus d'investissements étrangers et un déficit du compte courant. Cela était vrai surtout lorsque les dépenses d'investissement au Canada étaient élevées puisque une grande partie de nos machines, de notre équipement et des capitaux sont importés. En outre, pendant une phase de surinvestissement, les approvisionnements étrangers soulagent quelque peu la pression exercée sur les ressources canadiennes.

La période qui, d'une certaine façon s'éloigne de la norme historique, se situe au début des années 80, lorsque le solde du compte courant nous était beaucoup plus avantageux. Cela

[Text]

that the recession in Canada in the early 1980s was more severe than in the U.S. and the rest of the world. One factor which drives the volume of imports into Canada is the level of income. So an important factor in the deterioration of the current account, which you have noticed, has been the economic recovery in Canada. Our economic situation is coming more into line with the rest of the world and it has combined more recently with the growth in investment and the imports related to that. It is, of course, also the case that a large deficit and the government borrowing in financial markets does put some pressure on the financial markets. That, no doubt, is also having an influence on foreign savings. Those foreign savings flowing into the country do help finance the deficit, along with the other borrowing needs in the economy.

Senator MacEachen: I understand all of that, that we have often run a current account deficit on the balance of payments, and that we often have not been worried about it because we felt that it was necessary for the growth of Canada to import capital and that it had a beneficial result. However, I note that a number of commentators in the financial community recently have particularly associated the increasing current account deficit with the size of the domestic fiscal deficit. I have certainly heard one commentator say that in the past Canada imported savings in order to finance investment projects—"mega-projects" is the word that was used. Now our mega-project is the deficit. That is why we are importing all this capital.

I am not sure, Mr. Chairman, that Mr. King has answered my question fully, or has removed any of the concerns that have been expressed, which I do not necessarily share on every count. However, it is a fact that in 1987 we imported savings of \$10 billion and we had a considerable deficit. I will not use the terrorist language of "disaster", and so on. Would you say that if the deficit had been reduced in that year by \$10.6 billion we would have had a balance on the current account, because I take it that the 1.9 per cent of the GDP represented in the foreign savings balances our current account.

Mr. King: That is right, but, as I said, there is an accounting entry there, and, as the deficit comes down, what adjustments take place would depend on the various economic exchanges, on how much foreigners wanted to invest in Canada's competitiveness on the current account side.

One would feel that a lower deficit with less pressure on the financial market should be helpful in the sense of evolving toward a situation where there is somewhat less reliance on foreign savings, but there is no direct one-to-one relationship where you can be sure that for half a billion dollars removed from the deficit that will automatically lead to half a billion dollars less in foreign savings.

Senator MacEachen: Let me put it another way; would it be legitimate to say that if the deficit had collapsed by \$10.7 billion in 1987, all other things being equal, we would have had no necessity for importing \$10.7 billion in foreign savings?

[Traduction]

était en partie attribuable au fait que la récession du début des années 80 a été beaucoup plus grave au Canada qu'aux États-Unis et que dans le reste du monde. L'un des facteurs qui déterminent le volume des importations au Canada est le revenu. Donc, comme vous l'avez constaté, la reprise économique au Canada est l'une des principales raisons de la détérioration du compte courant. Notre situation économique se rapproche davantage de celle des autres pays et cette amélioration a entraîné récemment un accroissement de l'investissement et des importations. Il est vrai aussi qu'un gros déficit et des emprunts gouvernementaux sur les marchés financiers exercent une certaine pression sur ceux-ci. Cela a, sans aucun doute, des répercussions sur l'épargne étrangère. L'afflux de l'épargne étrangère aide à financer le déficit et satisfait à d'autres besoins en capitaux.

Le sénateur MacEachen: Je comprends tout ça, je comprends que la balance des paiements contient souvent un déficit du compte courant. Je sais aussi que ce déficit ne nous a pas toujours préoccupés parce que nous croyions que l'importation de capitaux était essentielle à la croissance du Canada et que cela avait de bons résultats. Cependant, je remarque qu'un certain nombre de commentateurs du monde des affaires ont récemment associé la croissance du déficit du compte courant avec l'importance du déficit budgétaire. J'ai bel et bien entendu un commentateur dire que dans le passé, le Canada importait de l'épargne pour financer des projets d'investissement—le terme qu'il a utilisé était «méga-projets». Le méga-projet de l'heure, c'est le déficit. C'est pourquoi nous importons tant de capitaux.

Je ne suis pas sûr, monsieur le président, que M. King ait bien répondu à ma question ni qu'il ait apaisé les préoccupations qui ont été exprimées, mais que je ne partage pas nécessairement toutes. Cependant, c'est un fait qu'en 1987 nous avons importé 10 milliards de dollars d'épargne et que notre déficit est considérable. Je n'irais pas jusqu'à parler de «désastre», pour ne pas être alarmiste. Diriez-vous que nous aurions pu, cette année-là équilibrer le compte courant en réduisant le déficit budgétaire d'un montant de 10,6 milliards de dollars, ou 1,9 p. 100 du PNI c'est-à-dire d'une somme égale à l'épargne étrangère inscrite dans notre compte courant.

M. King: C'est exact mais, comme je l'ai déjà dit, il y a des identités fondamentales qui entrent en jeu. Je ne sais pas quels rajustements une baisse du déficit entraînerait. Cela dépendrait des échanges économiques, des sommes que les étrangers sont prêts à investir pour profiter de la compétitivité du Canada.

On pourrait croire qu'un déficit moins élevé, donc exerçant moins de pression sur le marché financier, aiderait à faire évoluer la situation de manière à ce que nous dépendions moins de l'épargne étrangère, mais il n'y a pas de relation directe, c'est-à-dire qu'on ne peut pas être sûrs qu'une réduction d'un demi-milliard de dollars de la dette se traduira automatiquement par une baisse équivalente de l'épargne étrangère.

Le sénateur MacEachen: Laissez-moi reformuler ma question. Aurait-on raison de dire que si le déficit avait baissé de 10,7 milliards de dollars en 1987, toute autre chose étant par

[Text]

Mr. King: I guess that if the deficit had gone down by that much and there was less borrowing in the financial markets, you probably would have had lower interest rates and therefore less foreign inflow. The exchange rate might not have been quite as high. Lower interest rates in the economy may have lead to more domestic investment.

So I do not think it would evolve one for one. I think it would have helped on that side and you would probably have had stronger investment, because if the government is not borrowing, that leaves more room for the private sector to borrow and invest.

Senator MacEachen: What about the answer to the question?

I know all about these interrelationships. I do not accept necessarily that a reduction in the deficit of that amount in that year would have reduced interest rates. Maybe, maybe not. It depends on other factors.

Before I leave the current account deficit, what is the current account deficit for 1988? It was \$10.6 billion in 1987. Has there been a rising trend in the current account deficit?

Mr. King: I think it is indicated in the part that you are reading that it was expected the current account deficit would widen. I am not sure if there is a number there or not.

Senator Doody: In the note I have, it says \$11.3 billion for 1988 and \$10.6 billion for 1987. It says, "Relative to the GDP, the deficits are not noticeably large by historic standards."

Mr. Langlois: According to Statistics Canada and its release for the first quarter, the current account balance for 1987 was \$9.4 billion, and for 1988, \$10.3 billion. I believe these are slightly revised figures.

Mr. McDermid: That is a comparison of first quarter to first quarter.

Senator MacEachen: What about the first quarter of 1989? We received some statistics informally from government sources that indicate that for the first quarter of 1989 the deficit on the current account is \$3.6 billion and running at an annual rate of \$14.4 billion.

I am trying to secure some further comment about the relationship of the current account deficit to the domestic deficit.

I could quote some former advisers to the Department of Finance who have raised the alarm about the interaction of the size of the domestic deficit and the current account deficit. I now ask the officials of the department to give me their best opinion as to the validity of those criticisms that have been made that our current megaproject, creating the current account deficit, is the domestic fiscal deficit.

[Traduction]

ailleurs égale, nous n'aurions pas eu besoin d'importer 10,7 milliards de dollars d'épargne étrangère?

M. King: Je crois que si le déficit avait diminué d'autant il y aurait eu moins d'emprunts sur les marchés financiers, ce qui aurait probablement entraîné une baisse des taux d'intérêt et, par conséquent, moins de capitaux étrangers. Le taux de change n'aurait probablement pas été aussi élevé. Des taux d'intérêt moins élevés auraient peut-être suscité davantage d'investissements canadiens.

Je ne crois pas qu'il y aurait eu une corrélation exacte. Je crois que cela aurait aidé et qu'il y aurait probablement eu davantage d'investissements car, si le gouvernement n'emprunte pas, le secteur privé peut plus facilement emprunter et investir.

Le sénateur MacEachen: Et la réponse à ma question?

Je connais très bien ces relations. Je n'admets pas nécessairement qu'une telle réduction du déficit cette année-là aurait fait baisser les taux d'intérêt. Peut-être, mais peut-être que non. Cela dépend d'autres facteurs.

Avant de passer à autre chose, quel est le déficit du compte courant pour 1988? Il était de 10,6 milliards en 1987. Depuis cette date, est-ce que la tendance du déficit du compte courant est à la hausse ou à la baisse?

M. King: Je crois qu'il est indiqué, dans la section que vous êtes en train de lire, que l'on prévoit une augmentation du déficit du compte courant. Je ne suis pas certain si l'on donne ou non un chiffre.

Le sénateur Doody: La note que j'ai en main dit que le déficit était de 11,3 milliards de dollars en 1988 et de 10,6 milliards de dollars en 1987. Elle dit qu'en pourcentage du PIB, les déficits ne sont pas tellement élevés en comparaison des déficits passés.

M. Langlois: Selon les données de Statistique Canada pour le premier trimestre, le déficit du compte courant était de 9,4 milliards de dollars en 1987 et de 10,3 milliards de dollars en 1988. Je crois qu'il s'agit de chiffres légèrement révisés.

M. McDermid: Il s'agit d'une comparaison du premier trimestre des deux années.

Le sénateur MacEachen: Quelles sont les données pour le premier trimestre de 1989? Nous avons reçu des données statistiques non officielles de sources gouvernementales, qui indiquent que le déficit du compte courant pour le premier trimestre de 1989 est de 3,6 milliards de dollars ce qui, projeté sur quatre trimestres, donne un déficit annuel de 14,4 milliards de dollars.

J'essaie d'obtenir d'autres commentaires sur la relation entre le déficit du compte courant et le déficit budgétaire.

Je pourrais citer certains anciens conseillers du ministère des Finances qui ont donné l'alarme au sujet du lien entre l'importance du déficit budgétaire et celle du déficit du compte courant. Je demande maintenant aux fonctionnaires du ministère de me dire ce qu'ils pensent sincèrement de la validité des critiques qui disent que notre mégaprojet actuel, celui qui est en

[Text]

Mr. King: I do not have any problems with that. I hope I did not mislead you earlier. Bringing the deficit under control is helpful. Again, you are asking an economist, and you know that we are loath to give definite answers.

A declining deficit will tend to lower the need to rely upon foreign savings, but I cannot say there is a very rigid mechanical link on the other extreme where, dollar for dollar, you will get an immediate reaction. The tendency of lowering the deficit will force the economy, which would tend to lower our need to rely on foreign savings.

Senator MacEachen: The lowering of the deficit will tend to do that. So it is a tendency rather than a linkage.

Mr. King: If you were to press me on the words, I would say there is a linkage here. It is not 100 per cent immediate.

Senator MacEachen: It is not what?

Mr. King: I would not say that we could be certain that it would be 100 per cent immediate. If you are putting the question in a very specific way—

Senator MacEachen: Of course, you could reduce the deficit by a given amount and the current account deficit could even increase because of other changes in our international accounts. I understand that. I gather that from the point of view of the Department of Finance, and concerns, for example, expressed by Mr. William MacNass—I think he was a former adviser, was he?

Mr. McDermid: Yes.

Senator MacEachen: He gives a very apocalyptic analysis relating the federal deficit to the foreign borrowing mechanism resulting in the heading of a story "Foreign Borrowing Inevitably Will Produce Full-scale Prices." I am trying to find the exact figure used by the minister in his speech in the House of Commons. I think the minister said our total debt was \$320 billion.

Mr. McDermid: That is right.

Senator MacEachen: How much of that total debt is held by non-residents?

Mr. McDermid: I think it is between 18 and 19 per cent, but I stand to be corrected.

Mr. Langlois: Yes.

Mr. McDermid: Approximately \$50 billion.

Senator MacEachen: There was a report in the *Globe and Mail* of today which used the figure of 25 per cent. Presumably that is a number related to marketable securities and not the overall ownership of our public debt by foreigners, or the holding of the public debt by foreigners.

[Traduction]

train de creuser le déficit du compte courant n'est autre que le déficit budgétaire.

M. King: Je ne dis pas le contraire. J'espère ne pas vous avoir induit en erreur tantôt. Il serait utile de réduire le déficit. Mais vous vous adressez à un économiste et vous savez comme il nous répugne de donner des réponses définitives.

Un déficit en décroissance tendra à nous rendre moins dépendants de l'épargne étrangère, mais je n'irais pas jusqu'à dire qu'il y a un lien direct très étroit qui opérerait automatiquement de manière à ce qu'une baisse d'un dollar du déficit se traduise immédiatement par une baisse d'un dollar de l'épargne étrangère. Une tendance à la baisse du déficit stimulerait l'économie, ce qui tiendrait à alléger notre dépendance à l'égard de l'épargne étrangère.

Le sénateur MacEachen: La baisse du déficit tendra à ce résultat. Donc il s'agit d'une tendance plutôt que d'un lien direct.

M. King: Si vous m'obligez à être très précis, je dirais qu'il y a un lien, mais que ses effets ne se feraient pas sentir immédiatement.

Le sénateur MacEachen: Pardon?

M. King: Je ne dirais pas que nous pouvons être certains que les effets se feraient sentir immédiatement. Si vous me posez une question très précise...

Le sénateur MacEachen: Bien sûr, vous pourriez réduire le déficit budgétaire d'une somme donnée et le déficit du compte courant pourrait de son côté augmenter à cause d'autres changements dans nos comptes internationaux. Je comprends cela. Je crois comprendre, d'après le point de vue du ministère des Finances et des préoccupations qui ont été exprimées, par M. William MacNass par exemple—je crois qu'il est ancien conseiller, n'est-ce pas?

M. McDermid: Oui.

Le sénateur MacEachen: Il tire des conclusions tout à fait apocalyptiques de son analyse du lien entre le déficit fédéral et les mécanismes d'emprunt à l'étranger et qui donnent des articles avec des titres comme: «Les emprunts étrangers entraîneront inévitablement une forte augmentation des prix». J'essaie de retrouver le chiffre exact que le ministre a cité dans son discours à la Chambre des communes. Je crois qu'il a dit que notre dette totale s'élève à 320 milliards de dollars.

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Quelle proportion de la dette totale est détenue par des non-résidents?

M. McDermid: Je crois que c'est entre 18 et 19 p. 100, mais je ne suis pas certain.

M. Langlois: Oui.

M. McDermid: Environ 50 milliards de dollars.

Le sénateur MacEachen: Le *Globe and Mail* a mentionné 25 p. 100 dans un article publié aujourd'hui. Je suppose que ce chiffre représente les titres négociables et pas seulement le pourcentage de notre dette publique détenu par des étrangers.

[Text]

What has the trend line been? We have had a deterioration in our current account, and we have had an increase in foreign savings, or an increase in the reliance on foreign savings. I think you have said that never have we relied so heavily on foreign savings since the mid-1960s or 1970s. Is there a symmetry between the deterioration in the current account and any increase in the ownership of our debt by non-residents? What is the trend line over the last five or ten years, or whatever year you want to use?

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'aimerais que l'on fournisse aux membres du comité, au cours des prochains jours, le pourcentage et le montant en dollars absolus de la dette étrangère canadienne durant les 10 dernières années.

Mr. McDermid: In the Fiscal Plan on the budget that was tabled in the house, page 120 of the document, about half way down—

Senator MacEachen: I am sorry, which page?

Mr. McDermid: I am sorry, page 120 of the Fiscal Plan, there is a paragraph there that talks about the composition of foreign debt and, in fact, gives figures. The following is a quote from that document:

Approximately 19 per cent, or about \$50 billion, of the outstanding debt is held by non-residents.

That document also points out that:

While the proportion of foreign currency debt has been falling, the proportion of domestic debt held abroad has recently increased.

The reason given is the attractive interest rates and the confidence in the Canadian economy, which is attracting especially Japanese and European investor interest in buying our debt instruments.

Senator, as far as the trend line is concerned, I would have to look into that further—

Mr. King: Perhaps I could speak on that, Mr. Chairman. I think there has been some shift in the structure of the investment inflow into Canada. Somewhat more of it has been in interest-bearing and financial instruments such as Government of Canada bonds, and somewhat less in the direct investment field. Again, of course, these numbers obviously fluctuate quite a bit from year to year. However, if we are prepared to put our economic history in perspective, decade by decade, there has been a trend more towards inflow in the form of interest-bearing instruments and less in direct investment and equity participation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I have been looking at a piece that appeared in today's *Globe and Mail*. It is written by one, Brian Milner. Let me quote a couple of sentences. I want to see how accurate Mr. Milner is. He says:

Foreign investment in high-yielding Canadian bonds and money market instruments, mostly Government of Canada paper, increased by a net \$6.6 billion, the federal agency said.

[Traduction]

Quelle est la tendance à cet égard? Notre compte courant se détériore et l'épargne étrangère augmente, c'est-à-dire que nous dépendons davantage de l'épargne étrangère. Vous avez dit, je crois, que nous n'avons jamais dépendu aussi lourdement de l'épargne étrangère depuis le milieu des années 60 ou 70. Y a-t-il une relation entre la détérioration de notre compte courant et l'augmentation de la dette étrangère canadienne? Quelle est la tendance des cinq ou dix dernières années ou de toute autre année, à votre choix?

Senator Simard: Mr. Chairman, I would like to ask that the Committee members be informed within the next few days of the percentage and of the real dollar amount of the Canadian debt held by non-residents over the last ten years.

M. McDermid: Au bas de la page 120 et en haut de la page 121 du Plan financier déposé à la Chambre des communes...

Le sénateur MacEachen: Pardon, à quelle page?

M. McDermid: Aux pages 120 et 121 du Plan financier, il y a un paragraphe sur la ventilation de la dette étrangère et on y trouve aussi des chiffres. Voici une citation de ce paragraphe:

Environ 19 pour cent, soit approximativement \$50 milliards, de l'encours de la dette sont détenus par des non-résidents.

Le même paragraphe dit ce qui suit:

Tandis que diminuait la proportion de la dette libellée en devises, la proportion de la dette intérieure détenue à l'étranger s'est accrue récemment.

On explique que cela est le résultat de l'intérêt accru porté par les investisseurs étrangers, surtout les Japonais et les Européens, aux valeurs libellées en dollars canadiens, en raison des taux d'intérêt attrayants ainsi que de leur confiance en l'économie.

Monsieur le sénateur, pour ce qui est de la tendance, il faudrait que j'étudie la question de plus près...

M. King: Je pourrais peut-être répondre à cette question, monsieur le président. Je crois que la structure des investissements étrangers au Canada a évolué. Ceux-ci comptent davantage d'instruments financiers portant intérêt, comme les Obligations du Canada, et moins d'investissements directs. Bien sûr, ces chiffres varient considérablement d'une année à l'autre. Cependant, si nous regardons cette question dans une perspective historique, nous constatons qu'au cours des décennies les étrangers tendent à acheter davantage d'instruments portant intérêt, à faire moins d'investissements directs et à acheter moins d'actions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'ai lu un article du *Globe and Mail* d'aujourd'hui, rédigé par Brian Milner. J'aimerais en citer quelques phrases. J'aimerais qu'on me dise si les chiffres que cite M. Milner sont exacts. Il dit :

L'investissement étranger dans les obligations et les instruments du marché monétaire canadiens à rendement élevé, surtout les papiers du gouvernement du Canada,

[Text]

And that federal agency seems to have been Statistics Canada. Then he goes on:

This boosted foreign holdings of federal bonds and treasury bills to almost \$6 billion, about a quarter of the government's marketable securities of \$226 billion at the end of March, Stats Can reported today.

Can you tell me, has he got it just about right?

Mr. McDermid: Yes, that sounds about right.

Mr. King: Just off the top of my head I would say that he has not taken account of Canada Savings Bonds, because they are not marketable. Also, in terms of the total debt, which would be the \$320 billion number that was mentioned earlier, there are several concepts of the public debt. However, there are two major concepts. First of all, there is the total public debt which includes both the marketable bonds and some of the internal accounting entries within the government itself. That \$320 billion, which is the larger number, includes those internal entries, and that number is the one which equals the accumulated deficits.

Then there is the debt which we owe to the public broadly, an important part of which is Canada Savings Bonds. I think the writer here is taking a fairly narrow definition, and the reason he is getting a higher percentage is because he is using a much smaller base on which to prepare it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. He is not really talking about the total national debt.

Mr. McDermid: I am sorry, what was his high figure there, senator?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It was \$226 billion at the end of March, which he says are marketable securities. However, he is accurate, given these definitional refinements. He is accurate in saying that there has been an increase in foreign investment in high-yielding Canadian bonds and money market instruments, mostly Government of Canada paper?

Mr. McDermid: Yes, sir, and that is reflected in the second paragraph of page 120 of the Fiscal Plan of our budget this year, and we have seen that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, perhaps someone else has more exciting questions.

The Chairman: I do not think so, Senator Stewart. Go ahead.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): To what extent—

Senator Simard: Mr. Chairman, I have only one or two questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Please go ahead.

[Traduction]

affiche une augmentation nette de 6,6 milliards de dollars, selon l'organisme fédéral.

Il semble que cet organisme fédéral soit Statistique Canada. Il poursuit ainsi:

Cela a augmenté à près de 6 milliards de dollars les bons du gouvernement fédéral et du Trésor détenus par des étrangers, c'est-à-dire environ le quart des valeurs négociables du gouvernement, qui s'élevaient à 226 milliards de dollars à la fin du mois de mars, selon un rapport de Statistique Canada rendu public aujourd'hui.

Pouvez-vous me dire si ces chiffres sont exacts?

M. McDermid: Oui, cela me semble exact.

M. King: À vue de nez, je dirais qu'il n'a pas tenu compte des Obligations d'épargne du Canada qui ne sont pas négociables. Pour ce qui est de la dette totale, c'est-à-dire les 320 millions de dollars mentionnés plus tôt, il y en a plusieurs définitions, dont deux plus couramment acceptées. D'abord il y a la dette publique totale qui comprend les bons négociables et des écritures comptables au sein même du gouvernement. Le chiffre de 320 milliards de dollars, le plus élevé des deux, comprend ces écritures internes et c'est le chiffre qui correspond aux déficits accumulés.

Puis, il y a l'argent que le gouvernement doit au public en général, dont une importante part est constituée d'Obligations d'épargne du Canada. Je crois que l'auteur de l'article se sert de la définition étroite, et qu'il obtient un pourcentage plus élevé parce qu'il utilise un dénominateur beaucoup plus petit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Il ne parle pas vraiment de la dette nationale totale.

M. McDermid: Pardon, monsieur le sénateur, quel est le chiffre élevé qu'il utilise?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Deux cent vingt-six milliards de dollars à la fin de mars, constitués, selon lui, de valeurs négociables. Cependant, il a raison, si l'on tient compte des précisions apportées à la définition de la dette. Il a raison de dire qu'il y a eu une augmentation de l'investissement étranger dans les obligations et les instruments du marché monétaire canadiens à rendement élevé, surtout les papiers du gouvernement du Canada.

M. McDermid: Oui monsieur, et c'est ce dont il est question au dernier paragraphe, à la page 120 du Plan financier de notre budget de cette année et nous venons d'en parler.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, d'autres ont peut-être des questions plus intéressantes que les miennes à poser.

Le président: Je ne le pense pas, monsieur Stewart. Vous avez la parole.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans quelle mesure...

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je n'ai qu'une ou deux questions à poser.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Allez-y, je vous en prie.

[Text]

Senator Simard: I should say to our witnesses that I missed the first ten minutes of this committee and if you have already explained something that I am now questioning, please tell me so. However, since \$1.5 billion is still a lot of money, perhaps you could see your way to answering my questions.

Can you tell me what is listed under "other transaction" on page 3, table 2 in the non-budgetary transactions item?

Mr. Langlois: I am sorry, senator, on which page?

Senator Simard: Are there some pluses and minuses in there? It is page 3 of whatever document it is that we have. Perhaps you do not have that document. It is a reconciliation of the Summary Statement of Transactions to arrive at the financial requirements starting with the expenditures.

Senator Doody: Senator Simard, I think you are referring to the Fiscal Plan or Budget Papers dated April 27, 1989.

Senator Simard: Yes, that is what I have here. In that table you have loans, .6; specified purpose account, 7.9 and under "other transactions", you have 1.5 for 1989-90. That is an increase, it seems, from last year.

Mr. Langlois: Senator, you are asking specifically what?

Senator Simard: My question is: What kind of transactions are included under that heading? Are they a mixed bag or—

Mr. Langlois: Very much so. There are a host of them. First of all, for example on budgetary expenditures, at the end of the year we show not only the expenditures that were made in cash but the extent to which we had accounts payable. To the extent that you record that as accounts payable, your offset is in non-budgetary transactions. So, in that category, you have the change in the value of accounts payable, the change in the value of cheques in transit. By way of explanation of that last item, we issue cheques, and sometimes they are not cashed for three or four days. Therefore, as you can see, this item is very much a grab bag.

Senator Simard: Very well. And the specified purpose accounts: what are they?

Mr. Langlois: The specified purpose accounts are trust accounts that are held by the government. By far the largest component of that are the superannuation accounts, the trust accounts of federal employees. They tend to have in excess of revenues over expenditures, which in fact produces a source of money for the government. In other words, they are trust accounts.

Senator Simard: So this is mainly earnings in these trust accounts?

Mr. Langlois: That is correct.

Senator Simard: Where would we find the sale, for instance, of large government investments?

[Traduction]

Le sénateur Simard: Je dois dire à nos témoins que j'ai manqué les dix premières minutes de la séance; donc, si je vous pose des questions sur un sujet dont vous avez déjà traité, n'hésitez pas à me le dire. Toutefois, comme 1 milliard et demi de dollars représente encore une grosse somme d'argent, j' imagine que vous trouverez le moyen de répondre à mes questions.

Pouvez-vous me dire ce qui entre dans «autres opérations», au tableau 2 de la page 3 sur les «opérations non budgétaires»?

M. Langlois: Je m'excuse monsieur le sénateur, à quelle page dites-vous?

Le sénateur Simard: Ce poste comprend-il des recettes et des dépenses? C'est à la page 3 du document que nous avons en main. Il se peut que vous ne l'ayez pas. Il s'agit de l'État sommaire des opérations qui détermine les besoins financiers en commençant par les dépenses.

Le sénateur Doody: Sénateur Simard, je pense que vous citez des chiffres du Plan financier qui fait partie des Documents budgétaires datés du 27 avril 1989.

Le sénateur Simard: Oui, c'est bien le document que j'ai en main. Dans ce tableau, les prêts sont de 0,6, les comptes pour fins déterminées de 7,9 et les «autres opérations» de 1,5 milliard de dollars pour 1989-1990. Il semble que ce soit une augmentation par rapport à l'an dernier.

M. Langlois: Monsieur le sénateur, que me demandez-vous exactement?

Le sénateur Simard: J'aimerais savoir quelles sont les opérations qui entrent dans ce poste? Regroupe-t-il beaucoup de transactions?

M. Langlois : Oui, une foule de transactions. D'abord, par exemple, dans les dépenses budgétaires à la fin de l'année, figurent non seulement les dépenses en espèces, mais aussi les comptes que nous avons eu à payer. Dans la mesure où ce sont des comptes à payer, le contrepartie se trouve dans les opérations non budgétaires. Ainsi, dans cette catégorie, on retrouve la nouvelle somme des comptes à payer et des chèques en cours de compensation. Pour ce qui est des chèques en cours de compensation, il s'agit des chèques délivrés mais qui ne sont pas encaissés avant trois ou quatre jours. Comme on peut le voir, ce poste sert de fourre-tout.

Le sénateur Simard: Très bien. Et qu'entend-on par comptes pour fins déterminées?

M. Langlois: Ce sont les comptes en fiducie détenus par l'État. Il s'agit surtout des comptes de pension de retraite, les comptes en fiducie des fonctionnaires. Dans ce cas, les recettes ont tendance à dépasser les dépenses, ce qui assure une source de revenu pour l'État. Ce sont donc des comptes en fiducie.

Le sénateur Simard: Ces comptes en fiducie sont surtout des revenus?

M. Langlois: C'est exact.

Le sénateur Simard: Où figure la vente, par exemple, d'importants investissements publics?

[Text]

Mr. McDermid: Are you referring to privatization, senator?

Senator Simard: Yes. Would that be included in that item?

Mr. Langlois: No. It would show up in loans, investments and advances. If you sell a crown corporation at the value at which you had it on the books, that would show up here as a source in loans, investments and advances. If indeed you were to sell that crown corporation for a price in excess of your book value, that excess would show up as budgetary revenue.

Senator Simard: I see.

Mr. McDermid: Also, senator, that goes into the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Langlois: That is right. That would tend to reduce your deficit. But if you are selling it for book value, it shows up as a non-budgetary transaction in the same way that it does for someone repaying a loan.

Senator Simard: So for last year and this year, next year, there will be more coming in, thus reducing the financial requirements that we will be investing. I am talking about investments and the like.

Mr. Langlois: That is correct, and the bigger component is the specified purpose account, which is the employees' pension account, that tends to grow each year by an ever larger amount. That reduces the extent to which the government has to borrow from outside sources such as capital markets.

Senator Simard: Some years ago the federal government, through the Department of Finance, recommended to the provincial governments that they not borrow abroad. I know it was done in the past. The provinces did not listen to that advice because the requirement was too high, the market was attractive, and I think they made good deals. What is the nature of your recommendation to the provincial governments regarding foreign borrowings?

Mr. King: At the present time and in recent years there has been no advice or requests made by the federal government to the provincial governments with respect to where they should locate their borrowing. If you go back far enough in history, there have been periods when ministers of finance have requested Canadian borrowers, depending on the situation, to try to borrow more in Canada or try to borrow less in Canada, but that has not happened.

Senator Doody: There was not a great history of the provinces listening to that advice.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, before I go on to another question, I wonder if the minister could provide us with the exact proportion of the Canadian public debt that is held by non-residents over the last 10-year period.

Mr. McDermid: I can tell the honourable senator that as of today, of the \$320 billion debt about \$50 billion is held in foreign hands, which is about 19 per cent. Again, I do not have percentage breakdowns, but in order to give you an idea, in

[Traduction]

M. McDermid: Parlez-vous de la privatisation, monsieur le sénateur?

Le sénateur Simard: Oui. Est-ce inscrit à ce poste?

M. Langlois: Non. Cela figure dans la catégorie des prêts, des dotations en capital et des avances. Si l'on vend une société d'État à la valeur comptable, le montant de la vente figure comme ressource dans la catégorie des prêts, des dotations en capital et des avances. Si la société d'État est vendue à un prix supérieur à la valeur comptable, l'excédent figure alors dans les recettes.

Le sénateur Simard: Je vois.

M. McDermid: Cela va aussi dans le Trésor, monsieur le sénateur.

M. Langlois: C'est exact. Cette opération est portée à réduire le déficit. Mais si la société est vendue à la valeur comptable, l'opération est inscrite aux opérations non budgétaires comme dans le cas du remboursement d'un prêt.

Le sénateur Simard: Donc, l'an dernier, cette année et l'an prochain, les recettes ont été et seront supérieures aux dépenses, et réduiront les besoins financiers pour ce qui est des investissements et des autres opérations du genre.

M. Langlois: C'est exact; et le facteur le plus important dans ce cas est le compte pour fins déterminées, c'est-à-dire le compte de pension de retraite des employés, qui a tendance à augmenter chaque année d'un montant toujours plus important. C'est ce qui permet au gouvernement d'avoir moins besoin d'emprunter de sources extérieures, comme les marchés financiers.

Le sénateur Simard: Il y a quelques années, le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des finances, a recommandé aux gouvernements provinciaux de ne pas emprunter à l'étranger. Je sais qu'on l'a déjà fait. Les provinces n'ont pas suivi ce conseil parce que les besoins étaient trop grands et le marché trop intéressant et je pense qu'ils ont bien fait. Que recommandez-vous aux gouvernements provinciaux en ce qui concerne les emprunts à l'étranger?

M. King: Actuellement et depuis quelques années, le gouvernement fédéral ne conseille ni ne demande rien aux provinces à propos du choix de leurs créanciers. Si l'on remonte assez loin dans l'histoire, on constate en effet que des ministres des finances ont demandé aux Canadiens d'emprunter, selon la conjoncture, plus ou moins au Canada, mais ce n'est pas le cas maintenant.

Le sénateur Doody: Les provinces ont rarement suivi ce conseil.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, avant de passer à une autre question, je me demande si le ministre pourrait nous indiquer quelle est la proportion exacte de la dette publique du Canada qui est détenue par des non-résidents depuis 10 ans.

M. McDermid: Je peux répondre à l'honorable sénateur qu'aujourd'hui, sur une dette de 320 milliards de dollars, il y en a quelque 50 qui sont entre des mains étrangères, ce qui correspond environ à 19 p. 100. Je n'ai pas la ventilation des

[Text]

1978 the distribution was about \$13 billion domestic and \$44.6 billion foreign held, which would be about 30 per cent. Approximately 30 per cent of the debt in 1978, was foreign held and today it is 19 per cent.

Senator MacEachen: I would like the same information and percentages for the intervening years also. I do not need it now.

Mr. McDermid: We would be happy to give that to you, sir.

Senator MacEachen: I do not need it now, so long as we have it before the next meeting.

Mr. King: We can provide that for you. I think that the numbers that are in front of you are in a publication, and it may be that the numbers in the *Globe and Mail* today came out of this and gave you the last \$6 billion.

Mr. McDermid: The publication is the "Bank of Canada Review, May 1989" for the record.

Senator MacEachen: In addition to the general trend percentages, would you be able to inform us who holds that debt in foreign countries? Is it banks, insurance companies, governments or private individuals?

Mr. King: I do not know off the top of my head what kind of breakdown Statistics Canada provides on that. As a generalization, we know that the Japanese investors have been quite important in recent years through their large insurance companies. There is also a postal savings office in Japan that invests quite heavily. We have a number of impressions from conversations with people in the market, but I am not certain of the type of breakdown we will receive from Statistics Canada. If there is a breakdown, we will provide it for you.

Senator MacEachen: Presumably if foreigners hold the public debt, we pay interest charges to them each year, do we not?

Mr. King: Yes, but a lot of it may be held in nominee hands. I do not know, but it may well be that when we look there we will find that a lot of the debt payments are to a small number of trust companies, which are custodians of the debt, and it is transmitted to them.

Senator MacEachen: I assume that if someone writes a cheque each year and pays those who hold the debt, we must know where the cheques go.

Mr. King: Often debt is not registered in the name of the ultimate owner.

Senator MacEachen: I understand that.

Mr. King: So it would not be visible to us. For instance, if a number of insurance companies in Japan decided to have a Canadian trust company maintain their holdings of the Canadian debt and collect the interest on their behalf, we would be writing a cheque to the trust company. The trust company would then have the responsibility to return that interest payment to the ultimate owner. From our public debt

[Traduction]

pourcentages, mais pour vous donner une idée, en 1978, il y avait 13 milliards de dollars de la dette qui étaient détenus par des Canadiens et 44,6 par des étrangers, soit environ 30 p. 100. Donc, en 1978, environ 30 p. 100 de la dette étaient détenus par des étrangers et aujourd'hui c'est 19 p. 100.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais aussi avoir ces renseignements avec les pourcentages pour les années écoulées entre 1978 et aujourd'hui. Je n'en ai pas besoin tout de suite.

M. McDermid: Nous serons heureux de vous les fournir, monsieur.

Le sénateur MacEachen: Je n'en ai pas besoin tout de suite, mais j'aimerais les avoir avant la prochaine séance.

M. King: Nous vous les fournirons. Je pense que les chiffres que vous avez devant vous ont été publiés et il se peut que ceux qui paraissent dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui soient tirés de cette publication et vous renseignent sur les 6 derniers milliards.

M. McDermid: Pour le compte rendu officiel, ces chiffres sont tirés du numéro de mai de la «Revue de la Banque du Canada».

Le sénateur MacEachen: En plus des pourcentages généraux, pourriez-vous nous indiquer qui est détenteur de la dette dans les pays étrangers, les banques, les compagnies d'assurance, les gouvernements ou des particuliers?

M. King: Je ne sais pas par cœur quelle est la ventilation de Statistique Canada à ce sujet. Dans l'ensemble, nous savons que les investissements des grandes compagnies d'assurance japonaises sont très importants depuis quelques années. Il y a aussi un bureau d'épargne postal au Japon qui investit énormément. On se fait beaucoup d'idées d'après les conversations tenues avec ceux qui font affaire sur le marché, mais je ne sais pas quels sont les chiffres de Statistique Canada à ce sujet. S'il y a une ventilation là-dessus, nous vous la fournirons.

Le sénateur MacEachen: Vraisemblablement, nous payons des frais d'intérêt sur la dette publique détenue par des étrangers, n'est-ce pas?

M. King: Oui, mais la plupart des fonds appartiennent à des propriétaires pour compte. Je ne sais pas, mais il se pourrait bien qu'en étudiant la question, nous trouvions que beaucoup des paiements relatifs à la dette sont versés à un petit nombre de compagnies de fiducie, administrateurs des avoirs de la dette qui la transmettent ensuite à d'autres.

Le sénateur MacEachen: Je présume que si on libelle un chèque chaque année à ceux qui détiennent des avoirs de la dette, on sait à qui le chèque est adressé.

M. King: Souvent, la dette n'est pas inscrite au nom de leur détenteur réel.

Le sénateur MacEachen: Je comprends.

M. King: Nous ne pourrions pas savoir. Par exemple, si des compagnies d'assurance japonaises décidaient de demander à une compagnie de fiducie canadienne de garder leurs avoirs de la dette du Canada et de recueillir les intérêts en leur nom, nous libellerions le chèque à la compagnie de fiducie. C'est elle qui serait chargée de transmettre les intérêts payés au déten-

[Text]

records, we would not necessarily have a good idea of who the ultimate holders were.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I ask why you are confident of the percentages that you gave with regard to non-resident ownership, or are you saying to use your example, that if you had a Japanese corporation that used a Canadian trust company to make purchases on their behalf, then that would be registered as a Canadian resident purchase?

Mr. King: No. Statistics Canada does the best job it can to track down and pick up on who is the ultimate holder. There may be some errors. Senator MacEachen was asking if we knew, because of whom we wrote the cheques to. That would be one of the sources of information that would be used along with a variety of other sources of information for Statistics Canada to make the best estimate that it could.

Senator MacEachen: That is interesting, and I understand why you must rely on Statistics Canada for the result. I would be interested in knowing, as well as you can tell us, to whom this \$39 billion goes every year in interest payments. Can you tell us who the recipients of this \$39 billion are that you pay out and that we are approving in Parliament? Who gets it?

Mr. McDermid: Senator, let me try to narrow down what you are after, if I can. Of the \$39 billion in interest, 81 per cent of that would go to Canadians. Do you want us to track down the percentage in Canada Savings Bonds or T-Bills?

Senator MacEachen: Yes, and who holds them. Is it individual Canadians or is it big insurance companies or banks?

Mr. McDermid: It is a combination of all of them, sir.

Senator MacEachen: I understand. But can you tell me—

Mr. McDermid: You want that broken down into—

Senator MacEachen: I want all the information you can give us on that and the same for abroad.

Mr. King: We will work on that. It may take a few days to burrow through our records, but we will see what we can do.

Mr. McDermid: I have some Canada Savings Bonds, senator, that you might be interested in.

Senator MacEachen: There is an article that Professor Bellan wrote in the *Citizen*, in which he made some commentary about who owns the Canadian debt in Canada. I just wonder how much the Department of Finance or the government know that could be made available. For example, I would be interested to know, Mr. Minister and Mr. Chairman, how much of the \$39 billion that goes out in interest payments every year goes to a Canadian postal address, and any further information beyond that.

Mr. King: I think we will end up relying upon the balance of payment statistics where they do make a real effort to ensure that they are not misled by what may just be a postal address through which the funds then go to an open donor. We will get

[Traduction]

teur. Nos registres de la dette publique ne nous indiquent pas nécessairement qui sont les vrais détenteurs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je alors vous demander pourquoi vous êtes certain des pourcentages que vous nous avez donnés au sujet de la dette publique à l'étranger ou nous dites-vous, pour reprendre votre exemple, que si une société japonaise chargeait une compagnie de fiducie canadienne d'acheter en son nom, ses achats seraient inscrits comme ayant été faits par un résident canadien?

M. King: Non. Statistique Canada fait tout son possible pour repérer les détenteurs réels, même s'il peut se glisser des erreurs. Le sénateur MacEachen me demandait si nous le savions d'après les noms de ceux qui reçoivent les chèques que nous délivrons. C'est une source d'information utilisée, mais Statistique Canada en utilise bien d'autres pour obtenir ses renseignements.

Le sénateur MacEachen: C'est intéressant et je comprends pourquoi vous devez vous en remettre à Statistique Canada pour les obtenir. J'aimerais savoir, dans la mesure où vous pouvez nous renseigner, à qui sont versés les paiements d'intérêts de 39 milliards de dollars. Pouvez-vous nous dire qui sont ceux qui touchent les 39 milliards de dollars que nous payons et que nous approuvons au Parlement? Qui touche cet argent?

M. McDermid: Monsieur le sénateur, permettez-moi de bien cerner ce que vous voulez. Sur les 39 milliards de dollars en question, il y en a 81 p. 100 qui sont versés à des Canadiens. Voulez-vous que nous repérions le pourcentage d'obligations d'épargne du Canada ou de bons du Trésor?

Le sénateur MacEachen: Qui et qui en est détenteur. Sont-ce des particuliers canadiens, de grosses compagnies d'assurance ou des banques?

M. McDermid: Ils en sont tous détenteurs, monsieur.

M. MacEachen: Je sais. Mais, pouvez-vous me dire...

M. McDermid: Vous voulez la ventilation...

Le sénateur MacEachen: Je veux tous les renseignements que vous pouvez me donner là-dessus et sur les détenteurs étrangers.

M. King: Nous nous en occupons. Il faudra peut-être compiler quelques jours pour fouiller nos dossiers, mais nous verrons ce que nous pouvons faire.

M. McDermid: Monsieur le sénateur, j'ai des obligations d'épargne du Canada qui pourraient vous intéresser.

Le sénateur MacEachen: Le professeur Bellan a publié un article dans le *Citizen* dans lequel il formule des observations sur les détenteurs de la dette publique au Canada. Je me demande si le ministère des Finances ou le gouvernement sait que ces données sont disponibles. Par exemple, j'aimerais savoir, monsieur le ministre et monsieur le président, combien d'argent sur les 39 milliards de dollars de paiements d'intérêt est envoyé à une adresse postale canadienne et tout autre renseignement connexe.

M. King: Je pense que nous finirons par consulter les statistiques sur la balance des paiements parce que, dans ce cas, on fait de grands efforts pour ne pas se faire induire en erreur par

[Text]

back to you with what information we have and such footnotes as explain it.

Mr. McDermid: Some of those bonds are cumulative and there are no cheques written for the period of time they are invested in there until they mature. There are all kinds of complications.

Senator MacEachen: Absolutely.

Mr. McDermid: We will undertake, senator, to get you as much information as we can.

The Chairman: Senator MacEachen, I believe that we should wait for another meeting to get all those answers, because they are not prepared to give them to us now.

Senator MacEachen: I understand, and I have no problem with that.

The Chairman: We usually sit at 6 o'clock on Wednesday evenings, so if you could come back next Wednesday evening to complete, we would appreciate it.

Mr. McDermid: Well, I do not have my schedule with me, senator. I cannot answer that. If it is permissible, I would request that we just table this information with you. I am not sure exactly how this ties in with the necessity of holding up the bill for that type of information. I may be missing something here.

Senator Simard: No. I think you are making a good point.

Mr. McDermid: We will be happy to get that information, but I am not sure how that information ties in with the passage of this particular bill. That, of course, is for honourable senators to decide, and I do not mean to second guess anyone here. We will be happy to table that information with the committee at any time, as soon as we get it, but, again, I cannot make a commitment to appear before the committee next Wednesday. I have three bills before the House right now and I know that two of them will probably be before the House next week.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, we would be overjoyed to have the minister, but if he is tied up in the House of Commons, we would understand that. However, we would like to have the officials to assist us in understanding whatever information is produced.

With respect to the bill, let me say that we have no intention of holding up the bill at all, and you will get the bill as quickly as you get your bills in the House of Commons—much more quickly.

Mr. McDermid: Let me say, Mr. Chairman, that that is the first time that Senator MacEachen has said he would be glad to see me. I take that as a compliment. I want to thank him for that.

Senator MacEachen: You see what the Senate has done for me? I am mellowing. I have some tedious questions, but if you want to adjourn now, I would be happy to produce them the next time we meet. In the meantime, I will try to alert the officials as to what they are.

[Traduction]

l'adresse postale d'un intermédiaire. Nous vous communiquons les renseignements que nous avons.

Mr. McDermid: Il y a des obligations dont les intérêts s'accumulent et pour lesquels nous n'envoyons pas de chèque avant que l'obligation soit arrivée à échéance. Il y a toutes sortes de situations particulières.

Le sénateur MacEachen: C'est entendu.

Mr. McDermid: Monsieur le sénateur, nous essayerons de vous fournir tous les renseignements que nous pouvons.

Le président: Sénateur MacEachen, je crois qu'il nous faudra attendre à une séance ultérieure pour obtenir réponse à vos questions étant donné que nos témoins ne sont pas en mesure de nous les fournir tout de suite.

Le sénateur MacEachen: Je sais et cela ne me pose pas de problème.

Le président: Nous nous réunissons habituellement à 18 h le mercredi soir; nous serions heureux que vous puissiez revenir mercredi soir prochain pour poursuivre la question.

Mr. McDermid: Je n'ai pas mon agenda sur moi, monsieur le sénateur. Je ne peux rien vous confirmer. Si c'est permis, j'aimerais que nous nous bornions à vous transmettre les renseignements. Je ne suis pas bien sûr qu'il soit vraiment nécessaire de retarder le projet de loi pour ces renseignements. Mais quelque chose m'échappe peut-être.

Le sénateur Simard: Non. Je crois que vous avez raison.

Mr. McDermid: Nous serons heureux de vous fournir les informations demandées, mais je ne vois pas en quoi elles ont un rapport avec l'adoption du projet de loi. Il appartient, bien sûr, aux honorables sénateurs d'en décider et je ne veux critiquer personne ici. Nous serons heureux de vous fournir les renseignements que le comité a demandés dès que nous les aurons, mais je ne peux pas m'engager à comparaître devant le comité mercredi prochain. La chambre a été saisie de trois projets de loi dont je m'occupe et je sais que deux d'entre eux seront au programme des travaux de la Chambre la semaine prochaine.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, nous serions enchantés d'accueillir le ministre encore une fois, mais nous comprenons qu'il puisse être retenu à la Chambre des communes. Cependant, nous aimerions que ses fonctionnaires puissent nous aider à comprendre les renseignements produits.

Pour ce qui est du projet de loi, permettez-moi de dire que nous n'avons aucunement l'intention d'en retarder l'adoption et vous le ferez adopter plus rapidement que les autres projets de loi dont vous êtes responsable et qui ont été soumis à l'examen de la Chambre—beaucoup plus rapidement.

Mr. McDermid: Permettez-moi de faire observer, monsieur le Président, que c'est la première fois que le sénateur MacEachen dit qu'il serait heureux de me voir. J'estime que c'est un compliment de sa part. Je tiens à l'en remercier.

Le sénateur MacEachen: Vous voyez quelle influence le Sénat a sur moi! Je ramollis. J'ai quelques questions ennuyeuses à poser, mais si vous voulez lever la séance maintenant, je pourrai très bien les poser la prochaine fois que nous nous réunirons. Dans l'intervalle, j'essayerai de sensibiliser les fonctionnaires à ce dont il s'agit.

[Text]

Mr. McDermid: Senator, would you be satisfied to have the officials here to answer those questions? They probably are more technical.

Senator MacEachen: As I said, we would be overjoyed to have the minister but—

Mr. McDermid: You have said it twice now.

Senator MacEachen: Certainly, it will not have the impact with just the officials.

The Chairman: The meeting is adjourned to next Wednesday at 6 o'clock, possibly with the minister and with the officials. Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. McDermid: Monsieur le sénateur, vous conviendrait-il que mes fonctionnaires comparaissent pour répondre à ces questions? Leur langue est probablement plus technique.

Le sénateur MacEachen: J'ai dit que nous serions enchantés d'accueillir le ministre . . .

M. McDermid: Vous l'aurez dit deux fois.

Le sénateur MacEachen: Il est certain que l'effet ne sera pas le même si seuls les fonctionnaires sont présents.

Le président: La séance est levée jusqu'à mercredi prochain, 18 heures et nous accueillerons alors peut-être le ministre et ses fonctionnaires. Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Louis Langlois, Director, Fiscal Policy Branch.

Du ministère des Finances:

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier;

M. Louis Langlois, directeur, Direction de la politique fiscale.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Wednesday, June 28, 1989

Le mercredi 28 juin 1989

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Second and final proceedings on:

Deuxième et dernier fascicule concernant:

The examination of Bill C-11, "An Act
to provide borrowing authority"

L'étude du Projet de loi C-11, «Loi
portant pouvoir d'emprunt»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 21, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), for the second reading of the Bill C-11, An Act to provide borrowing authority.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 28, 1989
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Bosa, Cools, Doody, MacEachen, Marsden, Simard and Stewart. (10)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 21, 1989 concluded its examination of Bill C-11, "An Act to provide borrowing authority".

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Peter DeVries, Assistant Director, Fiscal Forecasting and Budgetary Analysis, Fiscal Policy Branch.

The witnesses responded to questions.

The Honourable Senator Stewart moved that Table I "Government of Canada Securities: Distribution of Holdings" be appended to this evening's proceedings. (*See Appendix "NF-12".*)

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that Bill C-11 "An Act to provide borrowing authority" be reported to the Senate, without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 JUIN 1989
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Bosa, Cools, Doody, MacEachen, Marsden, Simard et Stewart. (10)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur des recherches.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 21 juin 1989, le Comité termine son examen du projet de loi C-11, «Loi portant pouvoir d'emprunt».

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier;

M. Peter DeVries, directeur adjoint, Prévisions fiscales et analyse budgétaire, Direction de la politique fiscale.

Les témoins répondent aux questions.

L'honorable sénateur Leblanc propose que le Tableau I, intitulé «Titres du gouvernement du Canada—Répartition des portefeuilles», soit annexé aux délibérations de ce jour. (*Voir l'Annexe «FN-12».*)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que le Comité fasse rapport au Sénat du projet de loi C-11, «Loi portant pouvoir d'emprunt», sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 28, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-11, to provide borrowing authority, met this day at 6.10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the second meeting of the committee to examine Bill C-11, an act to provide borrowing authority. We have the pleasure to have with us as witnesses from the Department of Finance Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch; Mr. Peter DeVries, Assistant Director, Fiscal Policy Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch; Mr. Tom Kane, Director, Debt Management Division; Robin Miller, Chief of Federal Debt Section, and Mr. Mark Piper, Economist, Debt Management Division.

We have distributed, through the usual channel, some answers to questions that were raised at the last meeting, and you have in front of you Table 1, which is entitled "Government of Canada Securities: Distribution of Holdings". You have it in both official languages. Now we are ready for questions. Senator Stewart.

Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Thank you, Mr. Chairman. I notice that there seems to have been something of an increase in the holdings of Government of Canada securities by residents of the United States and Japan in the last three or four years. This starts roughly at the beginning of 1986. Is there any obvious explanation for this? Does it simply mean, for example, in the case of Japan that these people were anxious for opportunities to invest abroad and that Canadian securities were found attractive? Is it as simple as that?

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: With respect to these securities through that period, there may have been one case where there was an issue abroad, but by and large in that period the issues were Canadian dollar securities which were issued in Canada. This was a case of non-residents choosing to come and buy securities which were offered in Canada. So it was entirely at their initiative and it represents their interest in holding Canadian dollar assets and holding Government of Canada securities.

Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Is there any relationship between our increased borrowing from non-residents and upward pressure on interest rates in Canada? Let me put it another way. I am trying to put it as simply as I can.

Let us assume that interest rates on these securities were somewhat lower, by perhaps a full percentage point or a percentage and a half point. Is there any evidence that we would have had a considerably greater difficulty selling securities, not only to Canadians but to these non-residents?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 28 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, qui a été saisi du projet de loi C-11 portant pouvoir d'emprunt, se réunit aujourd'hui à 18 h 10 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous tenons aujourd'hui notre deuxième réunion consacrée à l'examen du projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt. Nous avons le plaisir de recevoir, comme témoins venant du ministère des Finances, M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier; M. Peter DeVries, directeur adjoint de la Division de la politique fiscale et de l'analyse économique; M. Tom Kane, directeur, Division de la gestion de la dette; M. Robin Miller, chef de la Section de la dette fédérale, et M. Mark Piper, économiste à la Division de la gestion de la dette.

Nous avons distribué en suivant la filière normale des réponses à certaines questions qui ont été soulevées lors de la dernière réunion, et vous avez devant vous le Tableau 1, intitulé «Titres du gouvernement du Canada: Répartition des portefeuilles». Il est présenté dans les deux langues officielles. Nous sommes maintenant prêts à passer aux questions. Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Merci, monsieur le président. J'observe qu'il semble y avoir eu une augmentation dans les portefeuilles de titres du gouvernement du Canada détenus par des habitants des États-Unis et du Japon au cours des trois ou quatre dernières années. Cette montée s'amorce aux environs de 1986. Y a-t-il une raison évidente qui l'explique? Proviend-elle tout simplement du fait, dans le cas du Japon, que les Japonais cherchaient avidement des occasions d'investir à l'étranger et qu'ils ont trouvé intéressants les titres canadiens? Ou y a-t-il d'autres facteurs?

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier, ministre des Finances: Au sujet du comportement de ces titres, il se peut qu'il y ait eu une émission à l'étranger durant cette période mais, dans l'ensemble, les émissions étaient composées de titres en dollars canadiens qui ont été émis au Canada. C'est donc que des étrangers ont décidé de leur propre initiative de venir acheter des titres offerts sur le marché canadien, fait qui témoigne strictement de leur intérêt de détenir des éléments d'actif en dollars canadiens ainsi que des titres du gouvernement du Canada.

Le sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Y a-t-il un rapport entre le volume accru de nos emprunts à l'étranger et les pressions à la hausse que subissent les taux d'intérêt au Canada? Permettez-moi de reformuler ma question; j'aimerais qu'elle soit aussi simple que possible.

Présumons que les taux d'intérêt que portent ces titres soient légèrement inférieurs, disons d'un point complet ou d'un point et demi. Aurait-il été beaucoup plus difficile alors de vendre des titres, non seulement aux Canadiens mais également à ces non-résidents?

[Text]

Mr. King: Yes, I would expect so. It is difficult, in a sense, to start from that assumption, that interest rates are just suddenly that amount lower. The supply and demand in the financial markets have to balance, given the supply of savings we get in Canada from Canadian savings and to some extent the corporate sector savings, and then you have on the other side the major element being the borrowing by the government sector and borrowing by corporations to invest. Those demands and supplies have to balance out.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You seem to be saying, and correct me where I am wrong, that because the Government of Canada now finds it necessary to borrow more from non-residents, this fact probably exerts an upward pressure on interest rates?

Mr. King: I would have said that the causality ran more in the direction that a large deficit and heavy borrowing in the markets tend to put the pressure on interest rates, and that is one of the things which helps to attract savings both from domestic investors and non-resident investors to divide the debt that the government has to sell.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right, I see what you are saying. What you are saying is that we start with the deficit and because the deficit is high there is a high level of borrowing, and whether we are talking about residents or non-residents the effect of that is to push up interest rates.

Mr. King: That's correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman: Senator MacEachen.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I regret that I am a bit late and perhaps I will retrace some of the points which Senator Stewart covered.

Senator Simard: Senator Stewart had just started. I think he had just asked one question.

Senator MacEachen: Thank you. I thank the officials for providing us with Table 1, "Government of Canada Securities: Distribution of Holdings". This shows a very dramatic rise since 1984, even 1983, in the Canadian government securities held by non-residents.

Before that period of 1984, the trend was reasonably stable but it had a dramatic increase. That has been confirmed by a series that was prepared for us by Statistics Canada, which show that for federal loans, treasury bills, and bonds held by the rest of the world, there was a percentage increase from 9.4 percent, for example, in 1984, to 17.5 percent in 1988 and it is accelerating rapidly in the first quarter of 1989.

I guess I ask, why is this happening? Why is there this dramatic shift so that we see this amount of \$50 billion and it is increasing to the point where Statistics Canada also suggests

[Traduction]

M. King: Oui, je le croirais. Il est difficile d'en juger à partir de cette hypothèse, en présumant que les taux d'intérêt se trouvent soudain à tel niveau. L'offre et la demande doivent s'équilibrer sur les marchés de capitaux, compte tenu, d'une part, de l'offre que nous avons au Canada, grace aux épargnes canadiennes et, dans une certaine mesure, à l'épargne dans le secteur des entreprises et, d'autre part, de l'élément principal de la demande que sont les emprunts du secteur gouvernemental et ceux des entreprises à des fins d'investissement. La demande et l'offre doivent s'équilibrer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous semblez dire, et corrigez-moi si je me trompe, que le fait que le gouvernement du Canada sente maintenant le besoin d'emprunter plus auprès de non-résidents est probablement la raison pour laquelle il y a une pression à la hausse sur les taux d'intérêt. Est-ce exact?

M. King: Je dirais que la relation de la cause à effet s'établit plutôt dans le sens suivant: un déficit important et de gros emprunts sur les marchés financiers ont généralement pour effet d'exercer des pressions sur les taux d'intérêt et c'est là l'un des facteurs qui contribuent à attirer tant les investisseurs canadiens que les investisseurs étrangers et de répartir les titres de créance que le gouvernement a à vendre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien, je crois avoir compris. Ce que vous dites, c'est que le déficit est le point de départ et que, parce qu'il est élevé, le volume des emprunts est élevé; que nous parlions de résidents ou de non-résidents, cela a le même effet, c'est-à-dire de faire augmenter les taux d'intérêt.

M. King: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, veuillez excuser mon léger retard, je me trouverai peut-être à revenir sur des points qu'a déjà abordés le sénateur Stewart.

Le sénateur Simard: Le sénateur Stewart vient juste de commencer; il n'a posé qu'une question, je crois.

Le sénateur MacEachen: Merci. Je remercie le ministère des Finances de nous avoir fourni le Tableau 1, «Titres du gouvernement du Canada: Répartition des portefeuilles». On y observe une augmentation très substantielle, depuis 1984, voire 1983, des titres du gouvernement du Canada que détiennent des non-résidents.

Avant 1984, la courbe était relativement stable, mais elle grimpe ensuite de façon spectaculaire. Ce fait a d'ailleurs été confirmé par une série statistique préparée à notre intention par Statistique Canada, qui révèle que les emprunts du fédéral, les bons du Trésor ainsi que les obligations détenues dans le reste du monde se sont accrus, passant de 9,4 p. 100 en 1984 et 17,5 p. 100 en 1988, et que l'accélération est rapide au cours du premier trimestre de 1989.

Je me demande ce qui se passe. Pourquoi ce changement radical et pourquoi cette somme de 50 milliards de dollars, qui augmente au point que Statistique Canada estime en outre

[Text]

that if you remove Canada Savings Bonds, 25 percent of the Canadian government debt is now held by foreigners? I ask generally, why is this happening? And what is the view of the department about its implications for Canada?

Mr. King: I think there are two factors taking place there. Let's speak of the general level in the sense of foreign investment in Canada, foreign purchase of bonds, not necessarily Government of Canada bonds, because that is in some sense which bonds the foreigners choose to purchase. It is their free choice.

As I mentioned earlier, in this period you are referring to the bulk of that increase in the investment by non-residents results from non-residents coming and buying Canadian dollar denominated Government of Canada debt which has been distributed in Canada. So in the sense of the active decision that has been made it has been a choice by non-residents to invest in Canadian debt in Canada rather than an active seeking out by the Canadian government of non-resident investors. There have been cases where the Canadian government has borrowed abroad in foreign currency, but that has been only for balance of payment reasons to replenish the exchange fund account, and it has never been a major part of borrowing, particularly so in the last few years. So that is one side.

The other side, in terms of the reason for the capital inflow, it really comes back to the overall relationship between the savings and investment balance in the economy, and the current account or international transactions. The economy uses savings, by and large, for purposes of investment, machinery and equipment, buildings, domestic housing stock and also to finance government deficits. The domestic source of savings is, by and large, personal savings of the household sector.

Now if the total amount of investment by the private sector, combined with government deficits, exceeds the domestic saving, something has to adjust in that process and one source of adjustment is the capital inflow. In recent years the capital inflow we have been seeing is a phenomena which has occurred fairly often in Canadian economic history at this particular point of the business cycle.

The economy is growing rapidly. There is pressure on capacity in the economy and that has led the business sector to invest. The type of goods that are used for investment, machinery and equipment, is typically not produced in Canada and therefore there is quite a high import content.

So what happens is that as the economy approaches capacity, as more investment takes place there typically is an inflow of these investment goods which leads to a current account deficit, and in a sense the offsetting component of that on the balance of payments is the capital inflow.

As long as the foreign borrowing is related to machinery and equipment, which in a sense increases Canada's productive resources, then you are producing the income which will service that debt. When the capital inflow is financing a govern-

[Traduction]

que, abstraction faite des obligations d'épargne du Canada, 25 p. 100 de la dette du gouvernement canadien se trouve maintenant dans les mains d'étrangers? À quoi cela est-il attribuable? Et quelles incidences cela aura-t-il sur le Canada d'après le ministère?

M. King: Je crois qu'il y a deux facteurs qui entrent en jeu ici. Parlons d'abord du niveau général de l'investissement étranger au Canada, c'est-à-dire l'achat d'obligations par des étrangers, pas seulement les obligations d'épargne du Canada, parce qu'elles sont celles que préfèrent généralement les étrangers. C'est leur choix.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, au cours de la période à laquelle vous faites allusion, le gros de l'augmentation de l'investissement étranger s'explique par le fait que des non-résidents sont venus acheter des obligations d'épargne du Canada émises en coupures canadiennes, qui ont été distribuées au Canada. Donc, sous le rapport de la décision qui a été prise, c'est un choix que les non-résidents ont fait d'investir dans la dette canadienne; ce n'est pas que le gouvernement canadien ait cherché activement des investisseurs étrangers. Il est arrivé que l'État canadien fasse des emprunts en devise à l'étranger, mais seulement pour équilibrer la balance des paiements et réapprovisionner le Compte du fonds des changes, et ceux-ci comptent pour une grande part des emprunts faits, plus particulièrement ces dernières années. C'est là un des facteurs.

En ce qui a trait à l'autre facteur justifiant l'entrée de capitaux, c'est vraiment une question de rapports globaux entre l'équilibre épargne-investissement dans l'économie et les opérations courantes ou les opérations internationales. Dans l'économie, l'épargne sert, généralement parlant, à des fins d'investissement, dans le matériel, dans le patrimoine immobilier mais elle sert également à financer les déficits budgétaires de l'État. La principale source d'épargne est généralement l'épargne des particuliers.

Maintenant, si le montant total de l'investissement du secteur privé, combiné aux déficits gouvernementaux, dépasse celui de l'épargne nationale, l'un des éléments intervenant dans ce processus doit se rajuster, et l'entrée de capitaux est l'un de ceux-là. Le phénomène auquel nous avons assisté ces dernières années en ce qui a trait à l'entrée de capitaux est un phénomène qui s'est produit assez souvent dans l'histoire économique du Canada à ce point précis du cycle conjoncturel.

L'économie croît rapidement. Les pressions qui s'exercent sur le rendement de l'économie amènent le secteur des affaires à investir. Or, on ne fabrique pas au Canada le genre de biens dans lesquels on investit, c'est-à-dire le matériel; cela explique la part plutôt élevée des importations.

Ce qui se produit donc, c'est que l'économie aura bientôt atteint sa limite de rendement. L'augmentation des investissements fait généralement s'accroître le volume des biens d'investissement, d'où déficit de la balance des opérations courantes et, d'une certaine façon, l'élément compensateur dans la balance des paiements est l'entrée de capitaux.

Tant que l'emprunt à l'étranger se rapporte au matériel et fait ainsi augmenter les ressources productives du Canada, cela produit les revenus qui assurent le service de la dette. Dans le cas où l'entrée de capitaux finance un déficit gouvernemental

[Text]

ment deficit where the link back to production that can actually service that debt is a little less obvious, then there perhaps is more cause for concern. Now that, of course, is true both for the debt which is placed domestically and internationally. So that is, I think, some cause for concern in that there has been a policy, as you know, in recent years of trying to bring the deficit under control, bring the deficit down, and that certainly has been one of the reasons for that.

Senator MacEachen: I thank you for that explanation but there has been what I would describe as a dramatic increase in the holding of the Canadian government debt by foreigners. For example, in 1987 foreigners purchased \$6.4 billion treasury bills, and in 1988 that increased to \$13.2 billion. Then when it comes to government bonds, in 1987 the purchase of government bonds by non-residents was \$30.4 billion, which increased in 1988 to \$37 billion.

Interestingly enough, these increases in 1988 correspond roughly to the \$14 billion which you show in your chart from 1987 to 1988. To me that is a dramatic increase in the purchases of the Canadian debt by foreigners. If I recall, in 1988 your borrowings were about \$28 billion, and we see that one half of those borrowings are financed by foreigners.

You have inferred, and I think it is a legitimate comment, that this decision is an autonomous decision by foreign investors. They find the Canadian treasury bills and securities very attractive, but there is another interpretation that is possible, that the Governor of the Bank is running high interest rates in order to finance the Canadian deficit because it cannot be financed in any other way. Presumably we have the most attractive treasury bills in the world because they are 300 basis points above the United States. If I understand it correctly, we financed one-half of our borrowings in 1988, \$14 billion, by foreigners. Does that mean we couldn't finance our debt in Canada? Could we? And is that why we are running these high interest rates, in order to finance the debt abroad which we can't do at home?

Mr. King: That is a question with a number of aspects to it. Let me just comment first on looking at these particular numbers. The particular numbers you have in front of you are the Government of Canada debt, and that is obviously relevant for this committee and this bill, but in terms of the wider picture you have to recognize that an aspect of this is the increasing globalization of financial markets. Last year the capital inflow was in the range of \$10 billion on a net basis in our balance of payments, but that was made up of a gross outflow of about \$30 odd billion by Canadians buying foreign financial assets, and \$40 odd billion by foreigners buying Canadian financial assets. So you have to put those numbers in some context. Part of the reason that foreigners are holding more of our government debt is that there is just more international holdings of

[Traduction]

qui est relié de façon moins évidente à la production qui peut assurer le service de la dette, il peut y avoir lieu de s'inquiéter. Et cela vaut, que la dette soit contractée au pays ou à l'étranger. Cela constitue selon moi un sujet de préoccupation, puisqu'on s'efforce depuis quelques années, comme vous le savez, de maîtriser le déficit, et cela en est certainement l'une des raisons.

Le sénateur MacEachen: Je vous remercie de nous avoir fourni cette explication, mais la part de la dette du gouvernement canadien qui est détenue par des étrangers a connu une augmentation que je qualifierais de spectaculaire. En 1987 par exemple, des étrangers ont acheté des bons du Trésor d'une valeur totale de 6,4 milliards de dollars et, en 1988, ce chiffre a grimpé à 13,2 milliards. Quant aux obligations d'État, des non-résidents en ont acheté pour 30,4 milliards de dollars en 1987, et pour 37 milliards en 1988.

Ce qu'il y a d'intéressant à noter, c'est que ces augmentations, indiquées pour 1988, correspondent grosso modo aux 14 milliards de dollars qui figurent dans votre tableau pour la période de 1987 à 1988. Pour moi, cela constitue une augmentation spectaculaire de l'achat d'obligations d'État canadiennes par des étrangers. Si je me souviens bien, en 1988, vous avez emprunté quelque 28 milliards de dollars, et l'on constate que la moitié de ces emprunts sont financés par des étrangers.

Vous avez laissé entendre, et je crois qu'il s'agit d'un commentaire légitime, que les investisseurs étrangers prennent cette décision de façon indépendante. Il se peut qu'ils trouvent les bons du Trésor et les titres canadiens particulièrement intéressants. Une autre interprétation est cependant possible; c'est-à-dire que le gouverneur de la Banque du Canada pratique des taux d'intérêt élevés afin de financer le déficit canadien parce qu'il n'y a pas d'autre moyen de faire. Nous avons, à ce qu'on dit, les bons du Trésor les plus intéressants au monde parce que leur rendement dépasse de 300 points de base celui des États-Unis. Si je comprends bien, nous avons financé en 1988 la moitié de nos emprunts, à savoir 14 milliards de dollars, par des fonds de provenance étrangère. Cela veut-il dire que nous ne pourrions pas financer notre dette au Canada? En serions-nous capables? Et est-ce là la raison pour laquelle nous pratiquons de tels taux d'intérêt, afin de trouver à l'étranger les moyens de financer notre dette parce que nous ne les avons pas chez nous?

M. King: C'est une question à plusieurs facettes. Permettez-moi d'abord quelques observations sur les chiffres que vous mentionnez. Ce que vous avez devant vous, c'est le montant de la dette du gouvernement du Canada et la pertinence de ces chiffres ne fait pas de doute pour le Comité et pour le projet de loi, mais dans une perspective plus large, vous devez vous rendre compte qu'un des facteurs qui entrent en ligne de compte est la mondialisation des marchés financiers. L'an dernier par exemple, l'entrée de capitaux, en valeur nette dans notre balance des paiements, était de l'ordre de 10 milliards de dollars, mais cette somme provenait de sorties brutes s'élevant à environ 30 milliards de dollars, qui est le fruit d'achats d'actifs financiers étrangers par des Canadiens, ainsi que d'environ 40 milliards de dollars d'achats d'actifs financiers canadiens par

[Text]

financial instruments around the world. Canadians are doing more investments overseas, and therefore Canadians are holding more financial assets, more claims on other countries around the world, and likewise foreigners are holding a greater percentage of the claims issued by Canadians, be it by governments or the private sector. So part of the phenomenon you are seeing, of increased holdings by foreigners, just relates to the fact that there have been increasing international flows of investments.

Senator MacEachen: That is an underlying force we know about.

Mr. King: Yes, but in terms of the pressures I think we come back to the basic point. There is some fundamental adding up in our economy, in terms of the domestic supply of savings and the domestic uses of savings; and with the strong investment in Canada as the economy has recovered, combined with the fact that the government sector deficit has been declining but not rapidly enough to offset the strength in investment, there simply is a gap there, and foreign savings, in a sense, is the way that that gap is filled.

Senator MacEachen: Yes. It is clearly understood, but I think what one must be struck by, and what I have stated—and please contradict me if I am wrong—is that, as far as my reading of the statistics is concerned, in 1988 one half of our government borrowings were financed by foreigners, foreign savings, foreign purchases. Is that correct? I mean, I am not wrong on that, am I?

Mr. King: Just on the arithmetic, I think that is correct; but perhaps—

Senator MacEachen: Is there anything else, when it comes to paying your debts or borrowing?

Mr. King: I would say that from the point of view of the Canadian economy as a whole and of our capacity to service the debt, it is the net borrowing that Canada does with the rest of the world, because if, in effect, we are buying foreigners' securities and they are buying our securities, they offset each other.

Senator MacEachen: I understand that, but I am concentrating on the financing of the Canadian debt, the government debt, which is a sector in itself.

Mr. King: Yes, but I think that an aspect there is that for non-residents who choose to buy a claim on Canada, they would not normally be as familiar with Canada and Canadian names. If they choose to invest in Canada, the simple and most obvious and most easily understood investment for them is government of Canada debt. It has the advantage that it has a very liquid market. It is tradeable in large quantities very easily. So for someone who is not as familiar with our country and who wants to have security and liquidity—as a non-resident often will want when he or she is investing in another

[Traduction]

des étrangers. Il faut donc situer ces chiffres en contexte. Le fait que des étrangers détiennent une plus grande part de notre dette d'État s'explique en partie par l'existence d'un plus grand nombre de portefeuilles internationaux d'instruments financiers dans le monde. Les Canadiens investissent davantage outre-mer et possèdent par conséquent plus d'actifs financiers, plus de créances à l'égard d'autres pays du monde entier; de même, des étrangers détiennent un pourcentage plus élevé de créances émises par des Canadiens, que ce soit à l'échelon gouvernemental ou dans le secteur privé. Donc, une partie du phénomène d'augmentation des titres détenus par des étrangers tient seulement au fait que les flux internationaux d'investissement ont augmenté.

Le sénateur MacEachen: C'est là un facteur sous-jacent que nous connaissons.

M. King: Oui, mais en ce qui a trait aux pressions, je crois que nous en revenons au point fondamental. Il y a un effet cumulatif fondamental dans notre économie, en ce qui a trait à l'offre d'épargne d'origine intérieure ainsi qu'aux fins d'utilisation intérieure de celle-ci. Et, vu le fort investissement au Canada qu'a amené la reprise économique et vu le déficit du secteur gouvernemental, qui ne se résorbe pas assez rapidement pour compenser l'investissement, il existe tout simplement un écart, que l'investissement étranger vient combler.

Le sénateur MacEachen: Oui, cela ne fait pas de doute. Je crois cependant qu'on ne peut manquer de s'étonner que, selon mon interprétation des statistiques, et n'hésitez pas à me corriger si je me trompe, la moitié des emprunts de notre gouvernement pour 1988 ont été financés par des étrangers, par l'épargne étrangère, par des achats étrangers. Est-ce exact ou est-ce que je me trompe?

M. King: Du point de vue de la stricte arithmétique, c'est exact, mais...

Le sénateur MacEachen: Y a-t-il autre chose, quand il s'agit de payer nos dettes ou d'emprunter?

M. King: En ce qui a trait à l'économie canadienne considérée dans son ensemble et à notre capacité d'assurer le service de la dette, on parle de la valeur nette de ce que le Canada emprunte au reste du monde, parce qu'en fait nous nous trouvons à acheter les titres des étrangers, et eux, les nôtres; ils se compensent les uns les autres.

Le sénateur MacEachen: Je comprends cela, mais je m'intéresse plus particulièrement au financement de la dette canadienne, la dette publique du Canada, qui constitue elle-même un secteur.

M. King: Oui, mais je crois qu'il reste que les non-résidents qui décident d'acheter une créance à l'égard du Canada ne sont généralement pas familiers avec le Canada ni avec les noms Canadiens. S'ils optent pour le Canada, le choix le plus évident et le plus simple est la dette du gouvernement du Canada. C'est un marché très liquide, où de gros volumes peuvent être négociés très facilement. Donc, pour quelqu'un qui ne connaît pas très bien notre pays, mais qui veut sécurité et liquidité dans ses placements, ce qui est fréquent chez les non-résidents, les titres de créance sur la dette du gouvernement du Canada présentent un intérêt certain.

[Text]

country—a government of Canada debt is particularly attractive.

So that is part of the total amount of liabilities that Canada is issuing that would be particularly attractive for foreigners to buy as you get that increasing globalization. I do not think it is surprising that foreigners would be particularly interested in buying Canada debt. I am saying that the number does jump around from year to year. I think that in the preceding year the amount of foreign purchases, foreign in-flow, was much smaller. So it will vary depending on their attitude toward investing in Canada or, indeed, not just Canada but North America or overseas in general.

Senator MacEachen: So what about my question that the governor of the bank has to run high interest rates in order to finance half of the government borrowings, that that is the reason.

Mr. King: Well, I would say that the size of the deficit puts that pressure on the economy which then makes that the level of interest rates, which essentially clears the markets. I do not think it would be able to sustain another level of interest rates. Those are the interest rates required to clear the markets.

Senator MacEachen: Including the foreign market. Are you saying to me, in reply to my question, that the interest rate policy has nothing to do with the financing of the Canadian government debt?

Mr. King: Not in the very direct sense of ensuring that the bonds are sold. The link is back through from the size of the deficit and the pressure that puts on the financial markets and on the economy, and the amount of the savings in the economy. The governor of the Bank of Canada would probably feel very strongly that it is not his job to ensure that the government of Canada is financed. His job is to ensure that monetary policy is appropriate as far as the macroeconomic variables with which he is concerned. That would be what I think would be driving his interest rate policy, and it would be the deficit as opposed to the quantity of bonds that are being sold that feeds the economic forces that lead him to his conclusions about what interest rates are appropriate.

Senator MacEachen: I will stand aside if there is anyone else. I have a number of further questions.

Senator Simard: I think it would be nice if, at some future meeting, the governor of the Bank could tell us if there is a relationship. I am sure he is not asking the cooperation of the federal government to keep the interest rate high so that the government can finance its deficit. However, maybe we can ask him that question sometime.

Would you say that it might be a sign of confidence in the state of the Canadian economy and government if you see more foreigners buying a bigger share of our bonds? Would that be a sign of confidence in the government?

[Traduction]

Cela entre dans le montant total des obligations que le Canada émet, qui pourraient être particulièrement intéressantes pour les étrangers, à mesure que prend de l'ampleur le mouvement de mondialisation des marchés. Il n'y a rien de surprenant à cela selon moi. Les chiffres varient considérablement d'une année à l'autre; je crois que l'année d'avant, le montant des achats étrangers, c'est-à-dire de l'entrée de capitaux, était beaucoup moindre. Il y a donc des écarts dans les chiffres, selon les dispositions des non-résidents envers l'investissement au Canada, en Amérique du Nord ou à l'étranger tout court.

Le sénateur MacEachen: Bon, qu'en est-il de l'hypothèse que j'ai formulée, à savoir que le gouverneur de la Banque du Canada pratique des taux d'intérêts élevés afin de financer la moitié des emprunts du gouvernement?

M. King: Eh bien, je dirais que le déficit impose de telles pressions sur l'économie, qui fixe le niveau des taux d'intérêts, ce qui a essentiellement pour effet de décongestionner les marchés. Je ne crois pas que l'économie pourrait soutenir des taux d'intérêts différents; ces taux sont nécessaires pour décongestionner les marchés.

Le sénateur MacEachen: Y compris le marché étranger. Êtes-vous en train de me dire, en réponse à ma question, que la politique de taux d'intérêts n'a rien à voir avec le service de la dette du gouvernement canadien?

M. King: Pas directement, pas en favorisant la vente d'obligations. Le lien s'établit en passant par l'importance du déficit, par la pression que cela impose sur les marchés financiers ainsi que sur l'économie, et par l'importance de l'épargne dans l'économie. Le gouverneur de la Banque du Canada croit probablement très fermement qu'il ne lui incombe pas de veiller au financement des opérations du gouvernement du Canada. Il a pour rôle de veiller à ce que la politique monétaire soit adéquate par rapport aux variables macro-économiques avec lesquelles il travaille. C'est ça qui oriente sa politique, et ce serait le déficit plutôt que le nombre d'obligations vendues qui lui permettrait de conclure de l'opportunité des taux d'intérêt.

Le sénateur MacEachen: Je peux céder la parole à un autre membre du Comité à ce point-ci, mais j'ai encore plusieurs questions à poser.

Le sénateur Simard: Je crois qu'il serait utile qu'à une prochaine réunion le gouverneur de la Banque nous dise s'il existe effectivement un lien. Je suis persuadé qu'il ne demande pas la collaboration du gouvernement fédéral pour maintenir les taux d'intérêt à un niveau élevé afin de permettre à ce dernier de payer son déficit. Nous pourrions néanmoins lui poser la question.

Ne voyez-vous pas dans le fait qu'un plus grand nombre d'étrangers achètent une part accrue de nos obligations un signe de confiance dans l'économie canadienne et dans le gouvernement canadien? Serait-ce un signe de confiance dans le gouvernement?

[Text]

Mr. King: Yes. I think a factor in international capital flows is the view that foreigners take about the economy. Obviously they are taking a view on the economy rather than on the government, but to the extent they view government policy as being positive towards the economy, that will be a factor.

Senator Simard: They want as high a yield as possible but, at the same time, they have to consider the security of their investment.

Mr. King: The yield for a non-resident is not simply the interest rate as we see it in Canada but also how the Canadian currency moves. So if they felt that the Canadian economy was strong and making good progress and that the Canadian exchange rate would continue to be reasonably strong, then they would see that as a positive factor for investing in Canada.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You mentioned earlier, with some emphasis, the fact that Canadians were investing abroad. So the obverse operates there. I think Senator Simard's question is a good one, but there is also the possibility that there might be no change in the appraisal of the Canadian economy. It may be that other economies, which were regarded as alternative places where one might invest, had declined; so that, relatively speaking, the Canadian economy looks better. You cannot single out one economy and say that that is a secure place to invest. You have to look at the other places where they could take their money. So it is a relative matter, not an absolute judgment.

Mr. King: I think that is a fair point. Non-residents have a variety of places where they can invest their money. It is a relative judgment. I think the Canadian economy has been growing strongly in recent years. It has not just been the case that other economies have been looking bad.

Senator Bolduc: Is not one aspect of that growing Canadian economy the fact that financial institutions in Canada, as well as corporations and individuals, have decided to invest more in their own private businesses?

Mr. King: Yes.

Senator Bolduc: So that you have to import capital to finance government?

Mr. King: Yes, that is correct.

Senator Bolduc: In other words, you may have priority on the private investment instead of buying government bonds?

Mr. King: That is correct. Investment spending has been strong in Canada in the last couple of years.

The Chairman: Is that all, Senator Bolduc?

Senator Bolduc: Yes. The only other point I had was about globalization. We have to consider the fact that we have technology which permits 24-hour-a-day monetary flows.

Senator MacEachen: Does the Department of Finance take an attitude of indifference as to whether the government debt is financed abroad or domestically?

[Traduction]

M. King: Oui, je crois que l'opinion que les étrangers se font de l'économie influe sur les mouvements de capitaux à l'échelle internationale. Ils posent manifestement un jugement sur l'économie, pas vraiment sur le gouvernement, sauf dans la mesure où ils estiment que la politique gouvernementale a un effet positif sur l'économie.

Le sénateur Simard: Ils recherchent le rendement le plus élevé possible, mais ils doivent également penser à la sécurité de leur placement.

M. King: Pour un non-résident, le rendement n'est pas lié exclusivement au taux d'intérêt; il est également fonction des fluctuations de la monnaie canadienne. Donc, s'ils considèrent que l'économie canadienne est solide, qu'elle progresse bien et que le taux de change canadien se maintiendra assez fermement, cela constitue alors pour eux un facteur les incitant à investir au Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez mentionné plus tôt, avec une certaine insistance, l'investissement canadien à l'étranger. L'inverse se produit donc dans ce cas. Je crois que la question du sénateur Simard est intéressante, mais il se peut également que l'appréciation que les étrangers font de l'économie canadienne ne change pas. Ce sont peut-être d'autres économies, considérées comme lieu d'investissement de rechange, qui ont perdu de leur force, faisant, pour ainsi dire, mieux paraître l'économie canadienne. On ne peut considérer une économie isolément et dire qu'elle constitue un choix sûr à des fins d'investissement. Il faut tenir compte des autres pays dans lesquels ils pourraient placer leur argent. C'est donc relatif; le jugement n'est pas absolu.

M. King: L'observation est juste. Il existe une gamme d'endroits où les non-résidents peuvent investir; le jugement est relatif. Je crois que l'économie canadienne a connu une forte croissance ces dernières années; ce n'est pas une simple question de performance moins brillante dans d'autres économies.

Le sénateur Bolduc: Le fait qu'au Canada, les institutions financières ainsi que les sociétés et les particuliers ont décidé d'investir plus souvent dans leurs propres entreprises n'entre-t-il pas en ligne de compte?

M. King: Certainement.

Le sénateur Bolduc: Aussi, vous devez importer des capitaux afin de financer les activités du gouvernement?

M. King: Oui, c'est exact.

Le sénateur Bolduc: En d'autres mots, il se peut que les investissements privés l'emportent sur l'achat d'obligations gouvernementales?

M. King: C'est exact. Les dépenses d'investissement ont été fortes au Canada au cours des dernières années.

Le président: Est-ce tout sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: Oui. Le seul autre point dont je voudrais parler est la globalisation. Nous devons tenir compte du fait que la technologie actuelle permet des flux monétaires 24 heures par jour.

Le sénateur MacEachen: Est-ce que cela ne fait pas de différence pour le ministère des Finances que la dette du gouvernement soit financée à l'étranger plutôt qu'ici au pays?

[Text]

Mr. King: I think the total balance of the savings and investment flows and the current account balance, the capital inflows, would be the more important factor one would be looking at rather than the actual purchases by non-residents of foreign bonds. The amount that we have been seeing in recent years is certainly not cause for concern when we put it in the context of the globalization of the markets, the large gross flows in either direction, and the fact that the Canadian government bonds are attractive to non-residents.

The policy issue is really the balance of savings and the investment in the economy and the degree of reliance on foreign savings.

Senator Bolduc: Is it not a fact that we have, more and more, Canadian capital financing our own economic affairs? I am not only talking about government, but private enterprise. I am talking about the whole picture.

Are we in the process of Canadianization of our financial requirements, or are we in the process of having a kind of—we used to import a lot of capital. Are we reducing that rate of import, globally speaking?

Mr. King: I think that would be hard to say. The amount of capital inflow there is now similar in order of magnitude to what we have had at this point in the business cycle in recent decades.

It really relates very much to the point that in a time of strong investment activity there is heavy import of machinery and equipment. Of the \$10 billion swing in the current account, something like \$8 billion is accounted for by machinery and equipment relating to investment in Canada.

So I think the capital inflow in this case seems to be reasonably closely managed to putting productive capacity in place, and therefore capacity to produce the income to service that debt.

Senator Bolduc: So government financing is dependent a little more on outside capital?

Mr. King: Non-residents have been buying a lot of government debt, but I do not think that the role of non-residents in financing Canadian economic activity is out of line with the order of magnitude that we have seen in recent decades, at least at this stage of the business cycle.

I do not have those figures in my head, and even comparing those figures would be obviously involve an element of judgment about what period one would regard as being comparable; but I think that is broadly true.

Senator MacEachen: I go back to the answer given by the witness to my question as to whether the officials of the Department of Finance are indifferent as to whether the debt of the Government of Canada was financed abroad or domestically.

[Traduction]

M. King: Je crois que le solde total des flux des épargnes et des investissements et du solde courant, c'est-à-dire l'apport de capitaux, constitue le facteur le plus important dont il faudrait tenir compte plutôt que les achats réels d'obligations par des non-résidents. Les montants que nous avons observés au cours des dernières années ne constituent certainement pas un motif de préoccupation lorsque nous les examinons dans le contexte de la globalisation des marchés, des flux bruts importants qui surviennent dans les deux sens, et étant donné le fait que les obligations d'épargne de l'État canadien sont attrayantes pour des non-résidents.

La réelle question ici est celle du solde des épargnes, de l'investissement dans l'économie et du degré de dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère.

Le sénateur Bolduc: N'est-il pas vrai que notre propre économie est de plus en plus financée à l'aide de capitaux canadiens? Je ne parle pas seulement du gouvernement, mais aussi de l'entreprise privée. Je veux dire de l'ensemble de notre économie.

Assistons-nous à la canadianisation de nos marchés financiers, ou sommes-nous en train de—nous avons l'habitude d'importer beaucoup de capitaux. Dans l'ensemble, sommes-nous en train de réduire ces importations?

M. King: Je crois que ce serait difficile à dire. Les entrées de capitaux auxquelles nous assistons actuellement sont du même ordre que celles que nous avons observées à ce moment-ci du cycle économique, au cours des dernières décennies.

Cela dépend vraiment beaucoup du fait que les importations de machines et d'équipement sont considérables en période d'investissements importants. Sur la différence de 10 milliards de dollars observée dans le compte courant, quelque 8 milliards sont attribuables à des achats de machines et d'équipement liés à des investissements au Canada.

Je crois donc, dans ce cas, que les entrées de capitaux semblent être gérées d'une manière assez serrée de façon à accroître notre capacité productive, et par conséquent, notre capacité à générer les revenus nécessaires pour rembourser la dette.

Le sénateur Bolduc: Ainsi, le financement des dépenses gouvernementales dépend un peu plus du capital étranger?

M. King: Les non-résidents ont acheté beaucoup de titres de créance du gouvernement, mais je ne crois pas que le rôle qu'ils ont joué dans le financement de l'activité économique canadienne est disproportionné par rapport à ce que l'on avait observé au cours des dernières décennies, au moins à cette étape du cycle économique.

Je n'ai pas ces chiffres en tête—et même la comparaison de ces chiffres comporterait manifestement une certaine dose de subjectivité étant donné qu'il faut choisir une période qui serait considérée comme comparable—mais je crois que cela est en gros vrai.

Le sénateur MacEachen: Je voudrais revenir à la façon dont le témoin a répondu à ma question dans laquelle je vous demandais si cela faisait une différence pour les représentants du ministère des Finances que la dette du gouvernement du Canada soit financée à l'étranger ou ici au pays.

[Text]

I do not want to put words in the mouth of Mr. King, but I would say that his answer was that "We are really indifferent about that. What we look at are the overall flows of capital as between Canada and the rest of the world."

Mr. King: It is hard to say "indifferent", in the sense that the situation could arise where it might be cause for concern. I do not believe the current situation is cause for concern.

Again, the fundamental issue is the size of the deficit and the pressure that puts on the amount of savings in Canada. The way to resolve these issues is to bring the deficit down and put us in a position of being able to rely more on our domestic savings.

Senator MacEachen: One can look at it another way, Mr. Chairman: namely, that the ability of Canada to finance its deficit abroad reduces the pressure on domestic financial markets. The Minister of Finance cannot say anymore "I have to go to the Canadian market to finance \$28 billion of my borrowings", because he knows that half of that is coming from abroad. That in itself reduces the argument considerably that the deficit has much to do with interest rates in Canada, or has a great deal to do with them. That is just a side comment.

We talked about capital flows and productive investment, but here is a capital flow in the amount of \$14 billion from abroad which is used in Canada to finance domestic consumption, not investment. Is it not a matter of concern that we are creating future obligations abroad through the financing of the debt without the creation in Canada of any productive investment to help us meet those charges in the future? Those \$14 billion coming to Canada purchasing treasury bills and bonds are being spent not on investment but on domestic consumption.

Is that not right?

Mr. King: I would agree with that. Again, that is the concern about the size of the deficit, but a similar problem applies with respect to the debt which is sold within Canada. That is just going to have to be raised out of future taxes to be registered back to Canadians too. So both of them put a burden on the public sector.

Senator MacEachen: At least when you pay the interest on the debt held by Canadians it flows into the coffers of Canadian institutions. In this case you are sending out at least \$5 billion a year to finance the Canadian debt with no return. It goes right out to other countries with no corollary in Canada of productive investment.

Mr. King: I think at the start of your remarks you suggested that because the deficit could be financed from foreign inflows it would not necessarily have an impact on interest rates in Canada.

[Traduction]

Je ne veux pas mettre les mots dans la bouche de M. King, mais je pense que sa réponse a été «Cela nous importe peu, ce que nos examinons, ce sont les mouvements de capitaux globaux entre le Canada et le reste du monde».

M. King: Il est difficile de dire que «cela nous importe peu», dans le sens où la situation pourrait évoluer et devenir préoccupante. Je ne crois toutefois pas que la situation actuelle doit nous inquiéter.

Une fois de plus, la question fondamentale est celle de la taille du déficit et des pressions que celui-ci exerce sur les épargnes au Canada. Pour résoudre ce problème, il faut diminuer le déficit de manière à nous permettre de faire davantage appel à l'épargne intérieure.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, on peut regarder ce problème d'une autre façon, c'est-à-dire que l'attitude du Canada à financer son déficit à l'étranger réduit les pressions qui sont exercées sur les marchés financiers intérieurs. Le ministre des Finances ne peut plus dire: «Je dois aller sur le marché canadien pour financer 28 milliards de dollars en emprunts», parce qu'il sait que la moitié de cette somme provient de l'étranger. Ce fait réduit de beaucoup le poids de l'argument selon lequel le problème du déficit est en grande partie attribuable aux taux d'intérêt au Canada. C'est seulement un commentaire que je fais en passant.

Nous avons parlé de mouvements de capitaux et d'investissements productifs, mais il y a aussi une somme de 14 milliards de dollars en capitaux étrangers qui est utilisée ici au Canada afin de financer la consommation intérieure et non des investissements. N'est-il pas inquiétant que nous contractions des engagements à l'étranger par le truchement du financement de notre dette sans investir d'une façon productive au Canada afin de nous aider à nous acquitter de ces obligations dans le futur? Ces 14 milliards de dollars qui sont fournis à notre pays par l'intermédiaire des bons du Trésor et des obligations servent non pas à des investissements, mais à financer la consommation intérieure.

N'est-ce pas vrai?

M. King: Je suis d'accord avec vous. Le problème est ici encore la taille du déficit, mais il existe un problème semblable en ce qui concerne les titres de créance vendus ici au Canada. La seule différence, c'est que ces sommes devront être amassées à l'aide de taxes futures qui devront elles aussi être payées par des Canadiens. Donc, dans les deux cas, le fardeau du secteur public s'accroît.

Le sénateur MacEachen: Au moins, lorsque vous payez des intérêts sur des titres de créance détenus par des Canadiens, ces sommes sont versées dans des institutions canadiennes. Dans le cas qui nous intéresse, au moins 5 milliards de dollars par année sont envoyés à l'étranger afin de financer la dette canadienne sans aucune retombée ici au pays. Cet argent s'envole directement dans d'autres pays sans investissements productifs au Canada en contrepartie.

M. King: Au début de vos propos, je crois que vous avez indiqué qu'étant donné que le déficit pourrait être financé à l'aide de capitaux étrangers, cela n'aurait pas nécessairement d'impact sur les taux d'intérêt au Canada.

[Text]

I think part of the mechanism which clears that market which ensures that the deficit is financed has to be the interest rate. That is the price which clears the market. Other things being equal, I think economic theory would suggest the larger the deficit the greater the amount of savings that had to be attracted both domestically and from abroad in order to finance that deficit, and the higher level of interest rate you would get.

The fact that there is room for investment flows to cross the borders for non-residents to invest in Canada does not cut the link between the large deficit and upward pressure on interest rates.

Senator MacEachen: I did not suggest it would cut the link. I think it would reduce the pressures. It has to.

Mr. King: I think that is probably fair—that is, that it does reduce the pressure; but there is still definitely that tendency.

With respect to the rest of your remarks, if the conclusion that you are moving toward is that we would be in a better position if we had a lower debt and less government borrowing, both domestically and internationally, I would certainly agree with that.

Senator MacEachen: What I was trying to ask you was whether you would reconsider your earlier answer so that it did not make a lot of difference whether we financed our debt abroad or at home.

Mr. King: I would rather put the emphasis more on the fact that because there are large gross flows in either direction, the more important number to look at is the net borrowing that Canada does from abroad. If you take the extreme example of Canadians buying \$10 billion worth of U.S. government bonds and U.S. residents buying \$10 billion worth of Canadian government bonds, by and large you would have offsetting interest rate flows, which would tend to net out. That would be a diversification in the portfolio of the residents of both countries.

Senator MacEachen: Let us talk about the overall flows. Are you happy with the result of the recent experience with the cumulative effect of these overall flows, which have had the effect of dramatically increasing Canada's indebtedness abroad?

Mr. King: From the point of view of our total indebtedness, the effect has not been that dramatic. You are looking at one component, which is that part of our financial liabilities are particularly attractive to non-residents to buy, but that is part of the large flow in either direction. The capital in-flow last year was in the neighbourhood of \$10 billion. That order of magnitude, compared to the size of the gross domestic product, is not out of line with the type of capital inflows that we have seen at this point in the business cycle in the past.

[Traduction]

Je crois que les taux d'intérêt doivent faire partie intégrante du mécanisme qui permet d'équilibrer le marché et de s'assurer que le déficit est financé. C'est le prix qui ramène l'équilibre sur le marché. Toutes choses étant égales d'ailleurs, je crois que la théorie économique suggérerait que plus le déficit est élevé, plus il faut attirer d'épargnes canadiennes et étrangères pour le financer et plus les taux d'intérêt sont élevés.

Le fait que certains capitaux traversent les frontières et que des non-résidents investissent ainsi au Canada ne détruit pas le lien qui existe entre l'importance du déficit et les pressions à la hausse qui s'exercent sur les taux d'intérêt.

Le sénateur MacEachen: Je n'ai pas dit que cela détruirait ce lien. Je crois que cela réduirait la pression qui est exercée sur les taux d'intérêt. Obligatoirement.

M. King: Je crois que c'est probablement juste—c'est-à-dire que cela réduit la pression sur les taux, mais il est certain que la tendance que j'ai exposée continue à se faire sentir.

En ce qui concerne le reste de vos remarques, si vous voulez en venir à la conclusion que nous serions dans une meilleure position si nous avions une dette moins élevée et que le gouvernement empruntait moins d'argent, à la fois ici au pays et à l'étranger, je suis certainement d'accord avec vous.

Le sénateur MacEachen: Ce que j'essayais de vous demander, c'est si vous accepteriez de reconsidérer votre réponse de tantôt, lorsque vous avez affirmé que cela ne faisait pas beaucoup de différence que nous finacions notre dette à l'étranger ou ici au pays.

M. King: Je voudrais plutôt mettre l'accent sur le fait qu'étant donné les importants mouvements bruts de capitaux dans les deux sens, le plus important c'est le montant net qui est emprunté par le Canada de l'étranger. Si vous prenez l'exemple extrême de Canadiens achetant pour 10 milliards de dollars d'obligations d'épargne du gouvernement américain et de résidents américains achetant pour 10 milliards de dollars d'obligations d'épargne canadiennes, il est certain que les mouvements des taux d'intérêt viendraient exercer un effet compensatoire, ce qui aurait tendance à rééquilibrer les choses. Les résidents des deux pays auraient ainsi diversifié leur portefeuille.

Le sénateur MacEachen: Parlons maintenant des flux globaux. Êtes-vous satisfaits des résultats obtenus avec l'effet cumulatif de ces flux globaux, qui ont augmenté dramatiquement le niveau d'endettement du Canada vis-à-vis de l'étranger?

M. King: Du point de vue de l'endettement total, cet effet n'a pas été aussi dramatique. Vous ne considérez qu'un élément, soit cette partie de nos dettes qui est particulièrement attrayante pour des non-résidents, mais cette partie s'insère dans d'importants flux qui vont dans les deux sens. L'apport de capitaux s'est chiffré l'an dernier à 10 milliards de dollars environ. Ce chiffre, comparé à l'importance de notre produit intérieur brut, n'est pas disproportionné avec le type d'apports de capitaux qui ont été observés dans le passé, à ce stade-ci du cycle économique.

[Text]

Senator MacEachen: But what about the increase in Canadian indebtedness over the last four or five years? I have looked at a figure that suggested that our indebtedness has increased by the astonishing amount of approximately \$80 billion. I am surprised that this does not seem to be of any concern. I think we are becoming a huge debtor like the United States and possibly waltzing in the direction of Brazil.

Senator Simard: Oh, come on!

Senator MacEachen: Look at the figures.!

Senator Simard: Go ahead, senator.

Senator MacEachen: I said "waltzing" in the direction.

Senator Cools: He did say "waltzing".

The Chairman: He did not say "running".

Senator MacEachen: You lose a lot of ground waltzing.

Senator Simard: One step forward and two steps back, I guess.

Mr. King: I am not saying that it is not of any concern, but the conclusion that one comes to from that type of concern, in terms of the international situation, is that, by and large, it is in line with our historical experience. But I take your point, and the policy that the government has been pursuing in recent years has been to bring down the deficit, which will be helpful for the concerns that you are suggesting. It will tend to lower the pressure in our financial markets, which will mean that there will be less need for us to rely upon foreign savings.

I think there is a middle ground here. I do not wish to be either totally unconcerned or totally panicked. There is a concern there, and one important way of dealing with that is to bring the deficit down so that there is less pressure in domestic financial markets and, therefore, less pressure to rely on foreign savings.

Senator Simard: There is your answer.

Senator MacEachen: So no one is worried that 50 per cent of our annual borrowings abroad are used to finance the deficit and that it may increase to 60 or 70 per cent next year?

Mr. King: I think it flows mainly from the fact that there is increased international capital flows, and Government of Canada debt is essentially very attractive for non-residents to buy.

Senator MacEachen: Because of our high interest rate policy?

Mr. King: No. Of the claims on Canada that non-residents buy, the Government of Canada debt is particularly attractive because they obviously know the Government of Canada. Its

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Mais qu'en est-il de l'augmentation de l'endettement des Canadiens au cours des quatre ou cinq dernières années? J'ai pris connaissance de chiffres qui indiquent que notre endettement a augmenté d'à peu près 80 milliards de dollars, une somme ahurissante. Je suis surpris que cela ne vous inquiète pas. Je crois que nous sommes en train de devenir une très importante nation débitrice, comme les États-Unis, et que nous dérivions même peut-être vers la situation qui prévaut au Brésil.

Le sénateur Simard: Oh, franchement!

Le sénateur MacEachen: Regardez les chiffres!

Le sénateur Simard: Poursuivez sénateur.

Le sénateur MacEachen: J'ai bien dit que nous étions peut-être en train de «dériver» vers cette situation.

Le sénateur Cools: Il a bien dit «dériver».

Le président: Il n'a pas dit que nous nous «dirigions rapidement» vers cette situation.

Le sénateur MacEachen: Vous perdez beaucoup de terrain lorsque vous êtes à la dérive.

Le sénateur Simard: Un pas en avant et deux pas en arrière, je suppose.

M. King: Je ne dis pas qu'il n'y a aucune raison de s'inquiéter, mais que ce type de préoccupation doit nous pousser à conclure que notre position sur le plan international est tout à fait comparable à celle qui a été observée dans le passé. Mais je vois ce que vous voulez dire, et la politique que le gouvernement a cherché à appliquer au cours des dernières années a été de tenter de réduire le déficit, ce qui devrait contribuer à atténuer les problèmes que vous soulevez. Cela tendra à diminuer la pression qui s'exerce sur nos marchés financiers, ce qui veut dire que nous aurons moins besoin d'avoir recours à l'épargne étrangère.

Je crois qu'il faut adopter ici une attitude modérée. Je ne veux pas être ni totalement indifférent à cette question ni complètement affolé par celle-ci. Il y a un problème et une des meilleures façons de le résoudre, c'est de réduire le déficit de manière à diminuer la pression qui s'exerce sur les marchés financiers intérieurs et à nous permettre donc d'avoir moins recours à l'épargne étrangère.

Le sénateur Simard: Voilà votre réponse.

Le sénateur MacEachen: Ainsi, personne ne s'inquiète que 50 p. 100 de nos emprunts à l'étranger servent à financer le déficit et que cette proportion puisse augmenter à 60 ou 70 p. 100 l'an prochain?

M. King: Je crois que cela est principalement attribuable à l'accroissement des mouvements de capitaux à l'échelle internationale et au fait que les titres de créance du gouvernement du Canada sont vraiment très attrayants pour les non-résidents.

Le sénateur MacEachen: Parce que nos taux d'intérêt sont élevés?

M. King: Non. Des titres de créance émis par le Canada que les non-résidents achètent, ceux concernant la dette du gouvernement canadien sont particulièrement intéressants parce que

[Text]

credit rating is unquestioned, and they can deal very conveniently in large amounts. They can buy large amounts without moving the market against them, and they can sell large amounts if they choose to leave the country.

Senator MacEachen: They do not look at the interest rates?

Mr. King: They certainly look at the interest rates, but there is a relationship with the interest rates in Canada. The Government of Canada borrows at the most attractive interest rates within the country because of its characteristics, because it has no risk and because it is very liquid.

What I am saying is that non-residents know that the Government of Canada is more likely to buy Government of Canada bonds—if they wish to buy a claim on Canada—than they are to buy provincial bonds or a corporate bond, because they know the Government of Canada and they know that they can trade in large volumes in that security.

Senator MacEachen: Let us take a look at the Treasury Bills last year.

The Chairman: I think Senator Bolduc would like to ask a supplementary question regarding your last remark.

Senator Bolduc: Regarding the distribution of holdings of Canadian securities, if I understand the situation correctly, in 1985 about 10 per cent of them were held outside of Canada, and today it has increased to about 15 or 16 per cent.

Mr. King: Yes.

Senator Bolduc: Do you think that this has been a dramatic change over the past five years, going from 10 to 15 per cent?

Mr. King: Last year is a particular year. There are fairly large swings in these numbers, some of which may relate to the way they are measured. I am not sure. But if you go back to 1987, the comparable number was 15 per cent rather than 50 per cent; so that when one looks at the flows, I think you are right. You get a slightly different perspective looking at the stocks than you would looking at the flows year by year.

Senator Simard: You are saying that at the end of this—and this is only preliminary data from 1988—it is at 18 per cent. Did I understand you correctly when you said that if the deficit were not controlled, it could send signs to the rest of the world that Canada is in trouble? There has been a substantial increase from 1987 to 1988. Is \$50 billion the total foreign indebtedness of the Canadian government as of the end of 1988? Am I reading this correctly?

Mr. King: No.

Senator Simard: That is a cumulative debt?

[Traduction]

les acheteurs savent manifestement à qui ils ont affaire. Ils n'ont aucun doute au sujet de sa cote de solvabilité et ils peuvent conclure de très gros marchés sans problème. Ils peuvent acheter de très grandes quantités de titres sans se mettre le marché à dos et ils peuvent aussi en vendre de très grandes quantités s'ils choisissent de quitter le pays.

Le sénateur MacEachen: Ils ne tiennent pas compte des taux d'intérêt?

M. King: Ils en tiennent sûrement compte, mais il y a aussi un rapport avec les taux d'intérêt au Canada. Les titres de créance du gouvernement du Canada offrent les taux d'intérêt les plus intéressants au pays en raison des caractéristiques du créancier, de même que parce que ces titres ne présentent aucun risque et qu'ils sont très liquides.

Ce que je veux dire, c'est que les non-résidents, s'ils désirent se procurer des titres de créance émis par le Canada, seront plus enclins à acheter des obligations du gouvernement du Canada plutôt que des obligations d'une province ou d'une société, parce qu'ils connaissent le gouvernement du Canada et qu'ils savent qu'ils peuvent transiger d'importants volumes de ces titres.

Le sénateur MacEachen: Jetons donc un coup d'œil sur les bons du Trésor de l'année dernière.

Le président: Je crois que le sénateur Bolduc aimerait poser une question supplémentaire au sujet de votre dernière remarque.

Le sénateur Bolduc: En ce qui touche la répartition des portefeuilles de titres canadiens, si je comprends bien la situation, en 1985, environ 10 p. 100 d'entre eux étaient détenus par des étrangers, et cette proportion est maintenant passée à 15 ou 16 p. 100?

M. King: Oui.

Le sénateur Bolduc: Croyez-vous qu'il s'agit d'un changement dramatique par rapport aux cinq dernières années, ce passage de 10 à 15 p. 100?

M. King: L'année dernière a été une année particulière. Des écarts assez importants ont été notés dans ces chiffres, certains pouvant être attribuables à la façon dont ils sont mesurés. Je ne suis pas certain, mais si vous vous reportez à 1987, ce chiffre était de 15 p. 100 plutôt que de 50 p. 100; aussi, lorsque vous regardez les flux, je crois que vous avez raison. Vous obtenez toutefois un point de vue légèrement différent si vous regardez les titres plutôt que les flux sur une base annuelle.

Le sénateur Simard: Vous êtes en train de dire qu'à la fin de l'année—et il ne s'agit que de données préliminaires pour 1988—ce chiffre se situait à 18 p. 100. Est-ce que je vous ai bien compris lorsque vous avez dit que si l'on ne réussit pas à maîtriser le déficit, cela aurait pour effet de signifier au reste du monde que le Canada éprouve des problèmes? Il y a eu une augmentation substantielle de 1987 à 1988. Est-ce que l'endettement total du gouvernement canadien se chiffrait bien à 50 milliards de dollars à la fin de 1988? Est-ce que je lis ces données correctement?

M. King: Non.

Le sénateur Simard: S'agit-il d'une dette cumulative?

[Text]

Mr. King: Yes. When we talk about the government borrowing, in terms of the nature of the decision that is made, perhaps the more descriptive way of putting it would be to say that foreigners have chosen to invest in that manner. They have been anxious to buy Government of Canada debt, and they have entered Canada, ordered debt and paid the price for it. So it has been a question of foreigners wishing to buy our debt rather than us "borrowing" from foreigners, because the active decision has been on the part of foreigners.

Senator Simard: You said "paying the price". Who decided to pay the price and what price is that?

Mr. King: Our job, as the government's debt managers, is to get the best rate we possibly can. So we try to pay as low a rate of interest as we can and still successfully sell the bonds. The non-residents have been prepared to accept those interest rates that we have been offering, and they have, therefore, taken a fair share of the debt. Canadians have not been prepared to bid as high a price or offer as low an interest rate and therefore have not received as large a share.

Senator Simard: Senator MacEachen was saying that as of the end of 1988 we had to pay 10 per cent of our total indebtedness to foreigners. This meant that \$5 billion was flowing outside of Canada each year. I know you tried to answer that by explaining the global situation and tie it into our Canadian import and export of capital, but is having 18 per cent of our total debt owing to other countries really bad?

Mr. King: I think we should be looking at it not just from the point of view of the deficit of the Government of Canada, but from the point of view of the overall indebtedness of Canada vis-à-vis that of non-residents. There has been some modest increase in that in recent years, but I do not think it has been alarming. However, there is certainly no quarrel with the idea that bringing the deficit under control, thereby putting less pressure on our financial markets and having less reliance on foreign savings, would be a useful development.

Senator Simard: At one time—and I raised this question two weeks ago or so—the federal government was trying to discourage the provincial governments from selling bonds to the U.S. I gather that foreign investment in Canada is bad. In New Brunswick we welcomed the Japanese or investors from any country. We used to see it as a sign of confidence when people from other countries came to Canada to invest here, whether it was in bonds or anything else. Have things changed now? I never thought that it was a bad thing, in itself, to have foreigners buy Canadian securities. As a matter of fact, governments in many ways try to bring capital to Canada. Why should a government exempt itself or exclude itself from what I believe is a noble initiative?

[Traduction]

M. King: Oui. Lorsque nous parlons des emprunts gouvernementaux, de la nature de la décision qui est prise, la façon la plus descriptive de les expliquer, c'est peut-être de dire que les étrangers ont choisi d'investir de cette façon. Ils étaient anxieux d'acheter des titres de créance du gouvernement du Canada, et ils sont donc venus au Canada, ont commandé des titres et ont payé le prix demandé. C'est donc les étrangers qui ont choisi de financer notre dette plutôt que nous qui avons «emprunté» des étrangers, parce que la décision est venue des étrangers.

Le sénateur Simard: Vous avez dit «payé le prix demandé». Qui a décidé de payer ce prix et quel était-il?

M. King: Notre travail, en tant que gestionnaires de la dette du gouvernement, consiste à obtenir le meilleur taux possible. Nous essayons donc de verser le taux d'intérêt le plus bas possible tout en réussissant à vendre les obligations. Les non-résidents étaient prêts à accepter ces taux d'intérêt que nous avons offerts et ils se sont donc procuré une assez bonne partie des titres de créance émis. Les Canadiens n'étaient pas prêts à payer un prix aussi élevé ou n'ont pas accepté un taux d'intérêt aussi bas, aussi n'ont-ils pas obtenu une proportion aussi importante des titres.

Le sénateur Simard: Le sénateur MacEachen disait qu'à la fin de 1988, nous devions verser 10 p. 100 de notre dette totale à des étrangers. Cela signifie que 5 milliards de dollars quittaient le Canada chaque année. Je sais que vous avez essayé de répondre en expliquant la situation globale et en reliant ce phénomène aux capitaux qui sont importés et exportés du Canada, mais n'est-il pas réellement mauvais que nous devions 18 p. 100 de notre dette totale à des pays étrangers?

M. King: Je crois que nous devrions examiner cette question non seulement du point de vue du déficit du gouvernement du Canada, mais aussi de celui de l'endettement total du Canada vis-à-vis des non-résidents. On assisté à une augmentation modérée de ce second élément au cours des dernières années, mais je ne crois pas que cela soit alarmant. Toutefois, il ne fait aucun doute que l'idée de contenir le déficit, ce qui permet de diminuer les pressions qui s'exercent sur les marchés financiers et par conséquent notre dépendance à l'endroit de l'épargne étrangère, constitue un geste dans la bonne direction.

Le sénateur Simard: À un moment donné—et j'ai soulevé cette question il y a à peu près deux semaines—le gouvernement fédéral a essayé de décourager les gouvernements provinciaux de vendre des obligations aux États-Unis. J'en conclus que les investissements étrangers au Canada ne devaient pas être vus d'un bon œil. Au Nouveau-Brunswick, nous avons accueilli à bras ouverts les Japonais ou les investisseurs d'autres pays. Nous avons l'habitude de considérer comme un signe de confiance le fait que des étrangers viennent investir ici au Canada, que ce soit dans des obligations ou dans quelque chose d'autre. Les choses ont-elles changé maintenant? Je n'ai jamais pensé que c'était une mauvaise chose en soi que des étrangers achètent des titres canadiens. En fait, les gouvernements tentent d'attirer des capitaux au Canada de plusieurs façons. Pourquoi le gouvernement devrait-il s'exclure lui-même de ce que je considère être une noble initiative?

[Text]

Mr. King: I think that is fair, senator. The cause for concern arises when the reliance on foreign capital becomes excessive, and that is true, in particular, in relation to the amount of productive resources you are putting in place to service that debt.

Senator MacEachen: Let us go back to how beautiful we look to the foreigners as they rush to buy our instruments. That is a sort of new, more optimistic colouration on indebtedness. Let me ask you this, and then I will see if I can understand it. I put on the record the purchases of short term money, short term paper. Presumably that means government Treasury bills.

Mr. King: I do not think I am familiar with the statistics you are using, senator. If they are balance of payments statistics and include short term investment, they would be referring to things other Treasury bills.

Senator MacEachen: I have here "short term paper, Government of Canada," which I took to be Treasury bills.

Mr. King: If it states "Government of Canada" it would be referring to Treasury bills, yes.

Senator MacEachen: We know that in 1988, for example, foreigners bought \$13 billion worth of Treasury bills. I want to know what rate Canada was offering in comparison with other markets.

Mr. King: Well, probably the market we are most closely compared with is the U.S. market. I do not have those numbers in front of me, senator, so I am not sure. Perhaps someone can dig out of the *Bank of Canada Review* the interest rate differentials. The one we most normally look at is commercial paper rates. The movement of the rate of the U.S. Treasury bills does not always correlate well with that of other rates in the U.S. market, so the rate that is usually regarded as the most indicative interest rate differential between the two countries is the commercial paper rate.

Senator MacEachen: That is 90-day, is it?

Mr. King: Yes. I think, during 1988, it probably ranged between 150 to 200 basic points.

Senator MacEachen: That would be an attractive element, would it not?

Mr. King: Yes.

Senator MacEachen: That would have an influence on how beautiful we looked to the foreigners.

At any rate, you have said that it ranges between 150 to 200 basic points. It would not be 300, would it?

Mr. King: Not at the 90-day commercial paper rate, no. It has recently been in the neighbourhood of 200 basic points.

Senator MacEachen: It is not 300 basic points?

[Traduction]

M. King: Je crois que vous avez raison monsieur le sénateur. Là où la situation devient inquiétante, c'est lorsque la dépendance vis-à-vis du capital étranger devient excessive, et en particulier par rapport à la quantité de ressources productives que vous mettez en place pour rembourser la dette.

Le sénateur MacEachen: Revenons maintenant à tout l'attrait que nous présentons pour les étrangers puisque ces derniers se précipitent pour acheter nos effets. Il s'agit là d'une conception quelque peu nouvelle et plus optimiste de l'endettement. Laissez-moi vous poser une question et je pourrai ensuite voir si je peux comprendre ce concept. Je voudrais qu'il soit fait état dans le compte rendu des achats d'effets à court terme. Je suppose qu'il s'agit de bons du Trésor.

M. King: Je ne crois pas connaître les statistiques dont vous servez, monsieur le sénateur. Si ce sont des statistiques sur la balance des paiements qui comprennent les investissements à court terme, il doit s'agir d'autres choses que les bons du Trésor.

Le sénateur MacEachen: Puisqu'on parle ici d'effet à court terme du gouvernement du Canada, je croyais qu'il s'agissait de bons du Trésor.

M. King: Si le document précise «gouvernement du Canada», il doit s'agir de bons du Trésor, oui.

Le sénateur MacEachen: Nous savons qu'en 1988, par exemple, les étrangers ont acheté des bons du Trésor pour un montant total de 13 milliards de dollars. Je voudrais savoir quel taux le Canada offrait-il par rapport aux autres marchés.

M. King: Eh bien, le marché qui ressemble le plus au nôtre est probablement le marché américain. Je n'ai pas ces chiffres avec moi, monsieur le sénateur, aussi, je ne suis pas certain. Peut-être quelqu'un pourrait extraire de la Revue de la Banque du Canada les données relatives aux écarts dans les taux d'intérêt. Habituellement, les données dont nous nous préoccuons le plus sont les taux des effets commerciaux. L'évolution du taux des bons du Trésor américains ne correspond pas toujours à celle des autres taux du marché américain, aussi, le taux des effets commerciaux est-il habituellement considéré comme le plus indicatif des écarts qui existent entre les taux d'intérêt des deux pays.

Le sénateur MacEachen: C'est-à-dire des effets à échéance de 90 jours, n'est-ce pas?

M. King: Oui. Je crois que l'écart a probablement varié entre 150 et 200 points de base durant 1988.

Le sénateur MacEachen: Cela a constitué un attrait, n'est-ce pas?

M. King: Oui.

Le sénateur MacEachen: Cela a influé sur l'intérêt que nous présentions pour les étrangers.

En tout cas, vous avez dit que cet écart variait entre 150 et 200 points de base. A-t-il pu atteindre 300?

M. King: Pas le taux des effets commerciaux à 90 jours, non. Récemment il se situait à quelque 200 points de base.

Le sénateur MacEachen: Ce n'est pas 300?

[Text]

Mr. King: I do not think so, for a 90-day commercial paper rate. It may be for Treasury bills; I do not follow those as closely.

Senator MacEachen: I am ready to ask another question, Mr. King.

Mr. King: I am sorry, senator, I am trying to find my numbers here. We do not have the differentials, it appears. I will have someone do the arithmetic while answering your next question, if you wish.

Senator Simard: If Senator MacEachen is moving on to another area, I would like to put a question supplementary to his last one.

Senator MacEachen: Please do.

Senator Simard: I want to be illuminated, or whatever the term is.

Senator MacEachen: That is what we all want—to be enlightened.

Senator Simard: I would like to ask the witnesses here if there is an alternative. We know that foreigners buying into the private sector cause pressure. Perhaps the government is not against foreign investors buying securities, I don't know. I don't think we have changed our minds as a party on that point. But what is the alternative? If the size of the deficit or the appetite or need to borrow is \$25 billion, what is the alternative?

We know that we should reduce the deficit and that is what the government is trying to do. You, as members of the department, seem to be supportive of that. What is the alternative? Where would we otherwise go for the cash? My question to Senator MacEachen is: Will he support the effort to reduce the deficit or will he offer an alternative so that foreign investment in Canada is reduced, if it is so bad? Mr. King, I am asking you—

Mr. King: I am not sure whether you are asking me or Senator MacEachen a question.

Senator Simard:—whether there is an alternative. Perhaps Senator MacEachen can volunteer an answer when you are finished.

Mr. King: I am not sure that I am better at answering questions than the honourable senator.

The Chairman: Senator Simard, are you asking the witness, Mr. King, to respond or are you asking Senator MacEachen?

Senator Simard: I am asking this question: What is the alternative to foreigners buying securities or Treasury bills?

Mr. King: The way our economy runs now with open financial markets, it is not obvious that there is any alternative. If you were somehow to interfere with that inflow, interest rates would have to adjust to a high enough level to squeeze out domestic investment.

[Traduction]

M. King: Je ne le crois pas, pas le taux des effets commerciaux à 90 jours. Peut-être les bons du Trésor; je ne suis pas leur situation d'assez près.

Le sénateur MacEachen: Je suis prêt à poser une autre question, monsieur King.

M. King: Je m'excuse, monsieur le sénateur, j'essaie de repérer des chiffres. Nous ne paraissions pas avoir de chiffres sur les écarts. On fera le calcul pendant que je réponds à votre prochaine question, si vous voulez.

Le sénateur Simard: Si le sénateur MacEachen passe à un autre sujet, j'aimerais poser une question supplémentaire à celle qu'il vient de poser.

Le sénateur MacEachen: Je vous en prie.

Le sénateur Simard: J'aimerais qu'on m'éclaire, si c'est le terme juste.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que tout le monde veut, être éclairé.

Le sénateur Simard: J'aimerais demander aux témoins présents s'il y a une solution de rechange. Nous savons que des pressions sont exercées par les investissements d'étrangers dans le secteur privé. Le gouvernement ne s'oppose peut-être pas à ce que des investisseurs étrangers achètent des titres, je n'en sais rien. Je ne pense pas que notre parti ait encore changé d'idée là-dessus. Mais quelle est la solution de rechange? Si l'ampleur du déficit ou le besoin d'emprunter est de 25 milliards de dollars, quelle est la solution de rechange?

Nous savons qu'il nous faut réduire le déficit et c'est ce que le gouvernement essaie de faire. Les membres de votre ministère semblent être favorables à cette mesure. Quelle est la solution de rechange? Où pouvons-nous trouver de l'argent autrement? J'aimerais demander au sénateur MacEachen s'il appuiera les efforts déployés en vue de réduire le déficit ou s'il offrira une solution de rechange pour faire réduire les investissements étrangers au Canada, si la situation est aussi désastreuse. Monsieur King, j'aimerais vous demander...

M. King: Je ne sais pas si votre question s'adresse à moi ou au sénateur MacEachen.

Le sénateur Simard:... s'il y a une solution de rechange. Le sénateur MacEachen pourra proposer sa réponse quand vous aurez donné la vôtre.

M. King: Je ne suis pas sûr de savoir mieux répondre aux questions que l'honorable sénateur.

Le président: Sénateur Simard, adressez-vous votre question au témoin, M. King, ou au sénateur MacEachen?

Le sénateur Simard: Je veux savoir quelle est la solution de rechange si les étrangers achètent des titres ou des bons du Trésor.

M. King: Étant donné que notre économie évolue en fonction de marchés financiers libres, la solution de rechange n'est pas évidente. Si on voulait intervenir d'une façon quelconque sur les entrées de capitaux, il faudrait augmenter les taux d'intérêt suffisamment pour empêcher les investissements au Canada.

[Text]

Senator Simard: We cannot close the border, that is for sure. Senator MacEachen, what is the alternative to foreign investment in Canada?

Senator MacEachen: I spent long enough answering those questions. I am in a different ballgame now.

The Chairman: At this time Senator MacEachen is not a witness.

Senator Simard: No, but he might want to enlighten us.

Senator MacEachen: I will do that tomorrow in the Senate when we get to third reading. I will add my personal views.

When I started on this I was interested in the current account and the fact that the fiscal plan had said that in order to finance the current account of \$10 billion, or whatever, we had to import foreign savings. The department analyzed the relationship in the fiscal plan between net domestic savings—private sector savings—and government demands. There was a shortfall and we had to go abroad.

I began there. Then I listened to a financial economist say that in previous history Canada had run a current account deficit. He said that that was fine because we had megaprojects and investment projects, to which we dedicated the inflow of capital, which led to the growth of Canada and provided income to pay the principle and interest. The next comment by this financial economist was that that has dramatically changed in Canada, that not having our megaproject now was the federal deficit. I must say that I recoiled at that suggestion. I thought he was wrong, and that is how I began to try to understand what was happening currently a little better.

I discovered there was a good deal of logic and substance in what that financial economist had to say, because we are importing \$14 billion each year to finance the Canadian deficit. That is not an investment project. I do not like the importation of foreign capital to finance domestic consumption; but that is my opinion.

Senator Simard: I would agree with you, but I would add that I do not like Canadians forcing the government to go into debt to pay for food.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Surely that is a cyclical matter.

Senator MacEachen: Then we go to the current account deficit, which was \$10.4 billion in 1988. I do not know if the fiscal plan next year will tell us how 1988 worked, but certainly the \$14 billion is quantitatively greater than the total foreign savings required for Canada in 1987. That is the point I started with.

I am surprised that Statistics Canada, and all of the other analyses, bear out so strongly the reliance of the Canadian government on foreign borrowing and all of us to finance the deficit.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Nous ne pouvons pas fermer la frontière, c'est certain. Sénateur MacEachen, quelle est la solution de rechange à l'investissement étranger au Canada?

Le sénateur MacEachen: J'ai dû répondre assez longtemps à ces questions. Ce n'est plus à moi de le faire maintenant.

Le président: Le sénateur MacEachen n'est pas un témoin pour l'instant.

Le sénateur Simard: Non, mais il pourrait nous éclairer.

Le sénateur MacEachen: Je vous éclairerai demain au Sénat quand nous en serons à la troisième lecture. Je vous donnerai mon point de vue.

Quand nous avons commencé cette étude, je me suis intéressé au compte courant et au fait que d'après le plan financier, pour financer le compte courant de 10 milliards de dollars, ou quel qu'en soit le montant, il fallait importer l'épargne extérieure. Dans le plan financier, le ministère a analysé le lien entre l'épargne intérieure nette—l'épargne du secteur privé—et les besoins gouvernementaux. Le déficit enregistré nous obligeait à aller à l'étranger.

Ensuite, j'ai entendu un économiste financier dire que le Canada avait déjà eu un compte courant déficitaire. Selon lui, ce n'était pas grave parce qu'à l'époque nous avions des mégaprojets et des projets d'investissement dans lesquels nous injections des entrées de capitaux de façon à assurer la croissance du pays et à générer des revenus pour payer le capital et les intérêts. Cet économiste a ensuite fait remarquer que la situation avait changé de façon radicale au Canada, qu'aujourd'hui l'absence de méga-projet entraînait le déficit fédéral. Je dois dire que je refusais de le croire. À mon avis, il avait tort et c'est ainsi que j'ai commencé à vouloir mieux comprendre notre situation actuelle.

Je me suis rendu compte que les propos de cet économiste financier étaient logiques et fondés parce que nous importons chaque année 14 milliards de dollars pour financer le déficit canadien. Ce n'est pas ce qu'on pourrait appeler un projet d'investissement. Je n'approuve pas l'importation de capitaux étrangers pour le financement de notre consommation nationale; mais c'est mon humble point de vue.

Le sénateur Simard: Je serais d'accord avec vous, mais j'ajouterais que je n'aime pas que les Canadiens forcent le gouvernement à s'endetter pour payer des produits alimentaires.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est sûrement un phénomène cyclique.

Le sénateur MacEachen: Passons maintenant au déficit du compte courant qui était de 10,4 milliards de dollars en 1988. Je ne sais pas si le plan financier de l'an prochain nous expliquera ce qui s'est passé en 1988, mais assurément que les 14 milliards de dollars représentent une somme supérieure à l'ensemble de l'épargne étrangère dont le Canada a eu besoin en 1987. Ce fut mon point de départ.

Je suis surpris que Statistique Canada, et toutes les autres analyses, établissent si nettement le fait que le gouvernement canadien se fie aux emprunts à l'étranger, ainsi que nous tous, pour financer le déficit.

[Text]

Are we becoming like the Americans? Mr. Ben Friedman from Harvard recently wrote the book, "*The Day of Reckoning*," in which he argued that the huge borrowings by the United States have done very little to finance the growth of investment, but have financed consumption. That is my comment in reply to Senator Simard.

I should like to come back to one other point. Mr. King has stated that there has been a modest increase in Canadian indebtedness. I am pleased if that is correct, but I had thought that there was a huge increase in Canadian indebtedness in the last five years.

Mr. King: The numbers are large in absolute terms because we have a large economy. Obviously a capital inflow of \$10 billion last year is the flow which adds to the stock. Ten billion is certainly a very large number, from my point of view, in terms of the amount of money I can lay my hands on. However, in terms of the large size of the Canadian dollar, it is not a huge change.

Senator MacEachen: I am talking about the overall indebtedness, the addition to our indebtedness each year when you balance out. You have just talked about one component in one direction.

Mr. King: I was talking about the net flows through the current accounts. That \$10 billion figure is the net flow and would be the net increase in the indebtedness.

Senator MacEachen: Is that for last year?

Mr. King: Yes.

Senator MacEachen: What about in the last four years?

Mr. King: Someone can add that up. It would be the capital account for four years.

Senator MacEachen: In your view, \$10 billion would be a modest increase?

Mr. King: From the point of view of the Canadian economy as a whole, when you scale that inflow to the gross domestic product, the percentage of a little under two per cent is not out of line with the kind of inflows we have seen in the past when you get to this stage in the business sector, where the economy is strong, growing rapidly and there is a substantial amount of Canadian investment.

Senator MacEachen: That is for a single year. What about the cumulative situation and growth in that situation? I had a figure in mind of \$80 billion increase in a few years but probably I am wrong.

Mr. King: That sounds high to me, but someone is doing the arithmetic.

Senator Simard: Does that include 1989?

Senator MacEachen: No, it does not.

Mr. King: While we are trying to find that information, I will have to stand corrected. The differential today on 90-day commercial rate is somewhat under 300 basis points, approximately 280 basis points. U.S. interest short-term interest rates

[Traduction]

Alons-nous faire comme les Américains? M. Ben Friedman de l'Université Harvard a écrit récemment un livre intitulé «*The Day of Reckoning*», dans lequel il soutient que les emprunts énormes contractés par les États-Unis ont bien peut servi à financer la croissance de l'investissement pour financer plutôt la consommation. Voilà ce que j'avais à dire au sénateur Simard.

J'aimerais revenir sur un autre sujet. M. King a indiqué que la dette du Canada avait modérément augmenté. Je serais bien heureux que ce soit vrai, mais je pensais plutôt que, depuis cinq ans, elle avait énormément augmenté.

M. King: Les chiffres sont imposants en termes absolus parce que notre économie est importante. De toute évidence, une entrée de capitaux de 10 milliards de dollars l'an dernier vient s'ajouter au reste. Il est certain qu'une somme de dix milliards de dollars est très importante pour moi et mes moyens, mais, pour le Canada, ce n'est pas une différence si énorme.

Le sénateur MacEachen: Je parle de l'ensemble de la dette, à ce qui s'ajoute à notre dette chaque année quand on fait le bilan. Vous parlez seulement d'un élément, d'un côté.

M. King: Je parlais des apports nets dans les comptes courants. Le chiffre de 10 milliards de dollars correspond à l'apport net et serait l'augmentation nette de la dette.

Le sénateur MacEachen: Pour l'an dernier?

M. King: Oui.

Le sénateur MacEachen: Quels sont les chiffres pour les quatre dernières années?

M. King: On peut l'additionner. Ce serait le compte des capitaux de quatre ans.

Le sénateur MacEachen: D'après vous, 10 milliards de dollars est une augmentation modérée?

M. King: Du point de vue de l'économie canadienne dans son ensemble, quand on évalue proportionnellement cette entrée de capitaux au produit national brut, le pourcentage obtenu d'un peu moins de 2 p. 100 ne se démarque pas des entrées de capitaux antérieures quand on arrive à ce stade dans le secteur des affaires, quand l'économie est forte, croît rapidement et que les investissements canadiens sont assez importants.

Le sénateur MacEachen: C'est pour une seule année. Quelle est la situation cumulative et la croissance cumulative à ce sujet? Je pensais à une augmentation de 80 milliards de dollars en quelques années, mais je me trompe probablement.

M. King: Ça me paraît élevé, mais on fait les calculs.

Le sénateur Simard: Ces chiffres comprennent-ils 1989?

Le sénateur MacEachen: Non.

M. King: Pendant qu'on cherche ces renseignements, je dois apporter une correction. Aujourd'hui l'écart du taux des effets commerciaux à 90 jours se situe un peu au-dessous des 300 points de base, à environ 280 points. Les taux d'intérêt améri-

[Text]

are quite volatile, and Canadian interest rates have been reasonably stable. What we are seeing is not an adjustment in Canadian interest rate levels, but the U.S. interest rate at the 90-day rate moving around quite a bit. If you go back a week or two, it was in the neighbourhood of 200.

Senator MacEachen, you are right. This is based on the international investment position.

Senator MacEachen: Who is right?

Mr. King: You are, senator. The figure of \$80 billion over five years

Senator Simard: Senator MacEachen, that \$80 billion is an increase in the total indebtedness for which years?

Senator MacEachen: I thought I had a figure of \$80 billion over the last few years, "few years" interpreted rather loosely.

Senator Simard: Is it from 1984 to 1988?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. King can give us the exact figures.

Mr. King: In 1984 it was \$145 billion; in 1988 it was \$228 billion.

Senator Simard: What does the figure of \$145 billion represent?

Mr. King: That represents the net international indebtedness.

Senator Simard: Okay.

Senator MacEachen: Claims against us.

Mr. King: No, there are gross amounts on either side.

In terms of this net indebtedness number—and I am not sure how it is treated here; we will try to find out—part of it is the cumulative errors in the balance of payments statistics since 1926. That error number is somewhere between \$40 billion and \$50 billion. That shows the care with which one has to avoid leaping to conclusions about these numbers.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The financial plan projects beyond the current fiscal year for three or four years. We have established that there is a considerable relationship between the interest rate and the ability to borrow both from residents and non-residents.

Obviously, with so much money being paid out to service the increasing debt, the interest rate is of great importance. In other words, you made certain assumptions when you made your calculations.

Mr. King: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You also talked today again and again about this point in the business cycle. At what point in the business cycle? How do you

[Traduction]

cains à court terme fluctuent beaucoup tandis que les taux d'intérêt canadiens sont assez stables. Ce ne sont pas les taux d'intérêt canadiens qui sont rajustés, mais le taux d'intérêt américain des effets commerciaux à 90 jours qui fluctue beaucoup. Il y a une semaine ou deux, cet aux se situait autour de 200.

Sénateur MacEachen, vous avez raison. Il est établi en fonction de l'investissement international.

Le sénateur MacEachen: Qui a raison?

M. King: Vous, monsieur le sénateur. Le chiffre de 80 milliards de dollars sur cinq ans est juste.

Le sénateur Simard: Sénateur MacEachen, le chiffre de 80 milliards de dollars correspond à l'augmentation de la dette totale pour quelles années?

Le sénateur MacEachen: Je pensais que ce chiffre correspondait à l'augmentation des «dernières années», dans le sens large de cette expression.

Le sénateur Simard: Est-ce de 1984 à 1988?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): M. King peut nous donner les chiffres exacts.

M. King: En 1984, les chiffres étaient de 145 milliards de dollars et en 1988 de 228 milliards.

Le sénateur Simard: Que représente ce chiffre de 145 milliards?

M. King: Il représente la dette internationale nette.

Le sénateur Simard: Je vois.

Le sénateur MacEachen: Des paiements qu'on nous demande.

M. King: Non, il y a des montants bruts d'un côté comme de l'autre.

Pour ce qui est de savoir si les chiffres sur la dette nette sont sûrs, je ne sais pas très bien de quelle façon on les traite—nous essayerons de la découvrir. Le montant comprend le cumul des erreurs dans les statistiques sur la balance des paiements depuis 1926. Ces erreurs équivalent à une somme qui se situe entre 40 et 50 milliards de dollars. Ce qui prouve qu'il faut être prudent avant de sauter aux conclusions devant ces chiffres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Dans le plan financier, on fait des prévisions au-delà du présent exercice, pour les trois ou quatre prochaines années. Nous avons établi qu'il y a un lien important entre le taux d'intérêt et la capacité d'emprunter auprès des Canadiens et des non-résidents.

Il est certain qu'avec les paiements à verser pour assurer le service d'une dette sans cesse croissante, le taux d'intérêt a beaucoup d'importance. Autrement dit, vous avez émis des hypothèses pour faire vos calculs.

M. King: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À maintes reprises aujourd'hui, vous avez parlé de l'étape actuelle du cycle commercial. À quelle étape sommes-nous? Comment

[Text]

describe the point in the business cycle at which we are now? Are interest rates now what you would expect at this point in the business cycle? What is your anticipation for interest rates during the period for which you have made a prognostication?

Mr. King: Concerning the business cycle, we are in a period where we have had strong economic growth for a number of years. That is pressing on the capacity of the economy to produce and has induced business to make investments in order to increase their investment capacity. In a period where you have had rapid growth—where the economy is pressing on resources like that—you would normally expect interest rates to be high. The economic outlook associated with the budget, as presented at the time of the budget, foresees the growth in demand in the economy moderating and coming into line with the amount that the economy can produce, some easing of the pressure on resources, and therefore some decline in interest rates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When you say “some decline”, that does not tell us very much.

Mr. King: There are two tables in the booklet entitled “Canada’s Economic Prospects in the 1990s.” One of them is historic and the other is the forecast.

The Chairman: Is it on page 36?

Mr. King: That contains the medium-term economic outlook.

The projection for 1989 for the 90-day commercial paper rate is 12.0 per cent, and for 1990 it is 10.1 per cent. There are also some numbers for the medium-term in which the average for 1991-94 for the 90-day commercial rate, goes down to 7.5 per cent.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You emphasized earlier the connection between the treasury bill rate in Canada and the commercial paper rate in the United States.

Mr. King: No.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No?

Mr. King: I do not think so, but carry on—unless it is important to the premise.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I think it is.

Mr. King: I apologize for not being more clear. I was trying to say that the differential which we normally look at, in terms of assessing interest rate levels between the two countries, is the differential between the 90-day commercial paper rate in Canada and the U.S.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But surely you look at that for some practical reason?

Mr. King: Yes, because we feel that it is the most relevant for international capital flows. But the treasury bill did not come into that at all. Rather than looking at the pair of treasury bill rates, we tend to look at the pair of 90-day commercial paper rates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I see. But in any case, you are saying that there is a connection—and I

[Traduction]

décrirez-vous l'étape que nous traversons? Nos taux d'intérêt se situent-ils au niveau prévu pour cette étape? Comment envisagez-vous l'évolution des taux d'intérêt durant la période pour laquelle vous avez fait des pronostics?

M. King: Nous traversons depuis un certain nombre d'années une période caractérisée par une forte croissance économique. Cette croissance force l'économie à produire et incite les entreprises à investir pour augmenter leur capacité d'investissement. Dans ces conditions, on s'attend normalement à ce que les taux d'intérêt soient élevés. Les perspectives économiques présentées au moment du budget indiquent que la croissance de la demande ralentira pour correspondre à ce que l'économie est en mesure de produire, que les pressions exercées sur les ressources s'atténueront et que les taux d'intérêt baisseront quelque peu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): «Quelque peu» est une expression bien vague, qui ne nous en dit pas bien long.

M. King: Il y a deux tableaux dans la brochure intitulée «Perspectives économiques du Canada dans les années 1990». L'un fait une rétrospective, l'autre des prévisions.

Le président: Est-ce celui de la page 41?

M. King: Ce tableau passe en revue les perspectives économiques à moyen terme.

On y indique que le taux des effets commerciaux à 90 jours devrait être de 12,0 p. 100 en 1989 et de 10,1 p. 100 en 1990. À moyen terme, on y prévoit aussi qu'en moyenne, entre 1990 et 1994, ce taux baissera à 7,5 p. 100.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez insisté plus tôt sur le lien entre le taux des bons du Trésor au Canada et le taux des effets commerciaux aux États-Unis.

M. King: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non?

M. King: Je ne crois pas, mais continuez, à moins que ce soit important pour ce qui suit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je pense.

M. King: Je m'excuse si je n'ai pas été assez clair. Je voulais dire que l'écart dont nous tenons habituellement compte, pour évaluer le niveau des taux d'intérêt entre les deux pays, est l'écart entre les taux des effets commerciaux à 90 jours au Canada et aux États-Unis.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais vous avez sûrement une raison pratique pour en tenir compte.

M. King: Oui, parce que nous estimons qu'il est plus pertinent pour les entrées de capitaux internationaux. Mais il n'est jamais question des bons du Trésor. Au lieu d'examiner les taux des bons du Trésor dans les deux pays, nous avons plutôt tendance à examiner ceux des effets commerciaux à 90 jours.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je vois. Mais, quoi qu'il en soit, vous dites qu'il y a un rapport—

[Text]

think it is obvious—between interest rates in the United States and in Canada.

Mr. King: Why don't you carry on with what sort of connection you have in mind. Our two economies are obviously inter-related in a number of ways.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You emphasized earlier that Canadians found investment abroad, obviously in the United States, attractive because of security and interest rates. At the same time, you have said that non-residents found that the purchase of non-Canadian government bonds and paper attractive because of security, prospects and interest rates.

Mr. King: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So interest rates do figure into it?

Mr. King: Certainly.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, all right.

It has been argued that, given the U.S. persistent deficit in its current balance of payments, there is an in-built requirement that interest rates in the United States remain relatively high. If that is correct, and if there is a connection between what the Government of Canada has to pay for money and what has to be paid in the United States, how can you project these declining interest rates on Canadian government debt into the 1990s?

Mr. King: One factor is that our projection also suggests that there will be some decline in interest rates in the U.S. because we think we see a similar pattern in the U.S. some improvement in their fiscal situation, and less pressure of the U.S. economy on capacity in that country. As there is less pressure in the Canadian economy, there may be some room for interest rates to fall somewhat faster in Canada and the U.S. We foresee some modest narrowing of that differential.

Senator MacEachen: I wish to make two points. First, I read the transcript of the testimony—I am sorry that I did not bring my notes with me—and at one point Mr. King told the committee that the earnings from the exchange fund were not available to meet current government expenses. I believe that is what he said. I believe that is correct. I am simply drawing to your attention what I consider to be an error in the transcript.

At another point, Mr. King was quoted as saying that the earnings from the exchange fund could help meet public debt charges, and I thought those statements were contradictory. Perhaps I did not understand them, but I think, before the final text comes out, they ought to be looked at.

Mr. Chairman, I regret that Mr. McDermid is not here this evening, because I wanted to make a few comments about his testimony. Mr. Chairman, is that permissible?

[Traduction]

et je pense qu'il est évident—entre les taux d'intérêt aux États-Unis et au Canada.

M. King: Poursuivez pour indiquer de quelle sorte de rapport vous voulez parler. Nos deux économies sont bien sûr interreliées de bien des façons.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez souligné plus tôt que les investissements étrangers, ceux des États-Unis évidemment, étaient attrayants pour les Canadiens parce qu'ils sont sûrs et que les taux d'intérêt sont avantageux. Vous avez aussi dit que l'achat d'obligations publiques d'autres pays et d'effets commerciaux non canadiens étaient attrayants pour les non-résidents parce qu'ils sont sûrs, que les perspectives sont encourageantes et les taux d'intérêt avantageux.

M. King: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, les taux d'intérêt entrent en ligne de compte?

M. King: Assurément.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Très bien.

On prétend qu'aux États-Unis, comme le déficit de la balance des paiements persiste, il faut nécessairement que les taux d'intérêt restent à un niveau assez élevé. Si c'est exact, et s'il y a un rapport entre ce que le gouvernement du Canada doit payer sur l'argent et ce qui doit être payé aux États-Unis, comment pouvez-vous prévoir que les taux d'intérêt sur la dette du gouvernement canadien baisseront dans les années 90?

M. King: Nous pensons que les taux d'intérêt baisseront aussi aux États-Unis parce que nous entrevoyons un courant semblable chez nos voisins du sud, une amélioration de leur situation financière et une réduction de la pression sur la capacité d'investissement de l'économie du pays. Quand il y aura moins de pression sur l'économie canadienne, les taux d'intérêt pourront baisser un peu plus rapidement au Canada et aux États-Unis. Nous prévoyons une diminution modérée de l'écart entre les deux.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais apporter deux précisions. D'abord, j'ai lu la transcription du témoignage—mais malheureusement, j'ai oublié mes notes—et M. King a dit au comité que les gains du fonds de change n'étaient pas disponibles pour payer les dépenses gouvernementales courantes. Je crois que c'est ce qu'il a dit. Je crois que c'est exact. Je veux tout simplement attirer votre attention sur ce qui m'apparaît être une erreur dans la transcription.

Ailleurs, on a consigné que M. King a dit que les gains du fonds de change pourraient aider à payer les frais de la dette publique et je pense que ces deux déclarations sont contradictoires. Peut-être que j'ai mal compris, mais je pense qu'il faudrait examiner la question avant que le texte définitif ne soit publié.

Monsieur le président, je regrette que M. McDermid ne soit pas ici ce soir parce que j'avais quelques observations à formuler au sujet de son témoignage. Monsieur le président, me permettez-vous de les faire?

[Text]

The Chairman: Perhaps, senator, you could put that on the record, and perhaps Mr. King could also comment on your criticism.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I do not ask him to do that but if he would like to, then I would be happy to hear it.

Mr. King: Mr. Chairman, I concede that that is confusing. It is the distinction, I think, between the cash basis, in a sense, in terms of our capacity to carry the debt. On a cash basis, we have to borrow that money. If you will recall, we looked at this situation in a number of ways. One was on a cash basis and one was, in a sense, on a balance sheet basis. Therefore, from a balance sheet basis or a net worth basis, the borrowing is undertaken to carry those foreign exchange reserves. Those foreign exchange reserves do earn income, so, in that sense, in terms of the impact on the deficit, there is an offsetting effect.

However, because the earnings are reinvested in the exchange fund account, there is a need to borrow the actual cash. So I think it is really a difference between, in a sense, our cash accounts, which is where we have to borrow, and the impact on our net worth or the deficit. Perhaps I should not use the expression "net worth" since it is a private-sector concept. However, in terms of the deficit—

Senator MacEachen: Let me ask you this question, and it will clarify it for me. Is it possible to take the earnings from the exchange fund to pay the interest on the debt?

Mr. King: In a cash sense, the problem is that the interest on the exchange fund account, of course, is accumulating, by and large, in U.S. dollars and, to a modest extent, in some other foreign currencies. On the other hand, the interest on the public debt is, by and large, owed in Canadian dollars. The purpose of the exchange fund account is to stabilize the exchange rate, and, by and large, the government transacts with the exchange fund account to stabilize the exchange rate.

If you were then to go in and sell some of the U.S. dollar assets in order to pay the interest, you may in a sense be crossing the purpose you had in the first place with respect to your exchange market operations.

Senator MacEachen: But you could not convert those dollars into Canadian dollars and pay bond-holders as part of your current expenses, could you?

Mr. King: Senator, it is not a question of a physical impossibility; it is, however, from the point of view of the policy which we follow—

Senator MacEachen: That is what I wanted to know: what is done.

Mr. King: The way that the policy has traditionally been run, senator, is that those proceeds are kept in the exchange fund account, so that the cash accumulates there.

[Traduction]

Le président: Monsieur le sénateur, vous pourriez les faire consigner au compte rendu officiel et M. King pourrait commenter vos propos.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je ne demande pas à M. King d'intervenir, mais s'il est prêt à le faire, j'en serais heureux.

M. King: Monsieur le président, tout cela est bien déroutant, j'en conviens. Ce qui porte à confusion c'est je crois, la distinction entre la méthode de la comptabilité de caisse c'est-à-dire, en un sens, notre capacité d'assumer la dette. Selon la méthode de la comptabilité de caisse, nous devons emprunter cet argent. Vous vous rappellerez sans doute que nous avons étudié cette situation de diverses façons. L'une d'elles était la méthode de la comptabilité de caisse et l'autre était l'analyse du bilan. En analysant le bilan ou, si vous voulez, en étudiant la question du point de vue de la valeur nette, nous empruntons pour payer les frais liés à la réserve de change. Toutefois, nous réalisons des bénéfices sur cette réserve de sorte que l'effet total sur le déficit est en partie compensé.

Cependant, comme les gains réalisés sont réinvestis dans le Compte du fonds des changes, il faut tout de même emprunter les espèces. Je crois donc qu'il y a réellement une différence entre nos comptes de caisse, pour lesquels nous empruntons, et l'incidence sur notre valeur nette ou sur le déficit. Je ne devrais peut-être pas utiliser l'expression «valeur nette» puisque c'est un concept du secteur privé. Cependant en parlant du déficit...

Le sénateur MacEachen: Laissez-moi vous poser une question dont la réponse ne permettra d'y voir plus clair. Est-il possible de prendre les bénéfices du fonds des changes pour payer l'intérêt sur la dette?

M. King: Le problème c'est que l'intérêt sur le Compte du fonds des changes s'accumule surtout en dollars américains et, dans une moindre mesure, en autres devises étrangères. Par contre, l'intérêt sur la dette publique doit en grande partie, être remboursé en dollars canadiens. Le Compte du fonds des changes sert à stabiliser le taux de change et c'est pour cette raison que le gouvernement réalise des transactions sur ce compte.

Donc, si nous vendons des devises américaines que nous détenons afin de payer l'intérêt, nous irions à l'encontre du résultat que nous voulions obtenir en effectuant nos opérations sur le marché des changes.

Le sénateur MacEachen: Vous ne pourriez pas convertir ces dollars en dollars canadiens et verser les sommes que vous devez aux détenteurs d'obligations et qui font partie de vos dépenses courantes, n'est-ce pas?

M. King: Monsieur le sénateur, ce n'est pas que ce soit impossible matériellement, mais ça l'est dans le cadre de la politique que nous appliquons...

Le sénateur MacEachen: C'est ce que je voulais savoir: que faites-vous.

M. King: Monsieur le sénateur, dans le cadre de notre politique, ces revenus sont versés au Compte du fonds des changes, de sorte que c'est dans ce compte que l'argent s'accumule.

[Text]

Senator MacEachen: Then there is a direct contradiction in the testimony on that point, as recorded.

Mr. King: Senator, I apologize for my lack of clarity. It is the distinction between the cash basis, which is the cash that we have to actually borrow, and the impact you have on the deficit. From a deficit point of view, the fact that there is an interest income which is recorded as a revenue for deficit purposes, and interest expenses which are recorded as an expense for deficit purposes, those tend to offset. But because, as a matter of policy, we choose to maintain the cash that accumulates in the exchange fund account in that account, we have to borrow the cash in Canada to pay the debt. Therefore, it is a distinction between looking at it on a deficit basis and looking at it on a cash basis.

Therefore, I think it is probably literally not a contradiction, but perhaps a lack of clarity in the way in which I explained it.

Senator MacEachen: Let me see if I can find the exact words, now that you are with us.

Mr. King: I may well have contradicted myself, but I should not have.

Senator MacEachen: I would like to read it to you, because you did.

However, at the last meeting, the following statement was made by Mr. McDermid:

As you probably know, in the first mandate the deficit was reduced from \$38 billion to approximately \$26 billion.

It is to that figure of \$38 billion, which he used, that I wish to draw attention and to controvert by relying on the words of the Minister of Finance, Mr. Wilson, in his economic statement of November 8, 1984 when he said:

With this set of projections, and no policy changes, the deficit for this fiscal year, 1984-85, would be \$34.5 billion. This is what we inherited.

That is the economic statement of November, 1984, page 4. I take it that that is the deficit that Mr. Wilson believed that he had inherited when he became Minister of Finance.

Further, to those of you who are interested in following this matter up, I draw your attention to the Canadian Economic Observer for June, 1989 which is, as you know, published by Statistics Canada. In that publication there is a graph entitled "Canadian Debt" which shows that on a national account basis the deficit was running at \$29 billion to \$30 billion during the second and third quarters of 1984—that is, during the first and second quarters of the 1984-85 fiscal year. However, the graph shows the deficit shooting up dramatically to over \$36 billion on a national accounts basis by the first quarter of the calendar year 1985—that is, more than \$6 billion over the figures for the earlier part of the year. I use that to support what Mr. Wilson said in his economic statement of November, when he said: "What we inherited was \$34.5 billion."

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Donc, il y a contradiction directe sur ce point dans le témoignage rapporté dans le compte rendu.

M. King: Monsieur le sénateur, je m'excuse de n'avoir pas été plus clair. Il s'agit de la distinction entre la méthode de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire l'argent que nous devons réellement emprunter, et l'incidence sur le déficit. Du point de vue du déficit, le fait que les revenus d'intérêt soient comptabilisés comme une rentrée de fonds et que les dépenses d'intérêt soient comptabilisées comme une sortie de fonds aux fins du calcul du déficit, tend à neutraliser l'effet total. Mais comme, par principe, nous voulons que l'argent qui s'accumule dans le Compte du fonds des changes reste dans ce compte, nous devons emprunter des espèces au Canada pour payer la dette. Donc, il s'agit d'une différence d'optique: nous pouvons aborder la question du point de vue du déficit ou du point de vue de la comptabilité de caisse.

Je pense donc qu'à proprement parler il n'y a probablement pas de contradiction, mais la confusion vient peut-être du fait que j'ai mal expliqué la chose.

Le sénateur MacEachen: Voyons si je peux retrouver le passage exact, pendant que vous êtes parmi nous.

M. King: Je me suis peut-être contredit, mais je n'aurais pas dû.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais vous le lire, parce que vous vous êtes bel et bien contredit.

Cependant, à la dernière réunion, M. McDermid a dit ce qui suit:

Comme vous le savez probablement, le déficit est passé de 38 milliards de dollars à quelque 28 milliards de dollars au cours du premier mandat.

C'est sur ce chiffre de 38 milliards de dollars, qu'il a utilisé, que je souhaite attirer votre attention et que je réfute en m'appuyant sur l'Exposé économique que le ministre des Finances, M. Wilson, a publié le 8 novembre 1984, et qui dit ce qui suit:

Étant donné ces projections et en l'absence de changement de politiques, le déficit s'élèverait à \$34.5 milliards pour l'exercice courant. Voilà la situation dont nous avons hérité.

Cela se trouve à la page 5 de l'Exposé économique de novembre 1984. Si je comprends bien, c'est le déficit que M. Wilson croyait avoir hérité lorsqu'il est devenu ministre des Finances.

En outre, pour ceux d'entre vous que la question intéresse, j'attire votre attention sur le numéro de juin 1989 de l'Observateur économique canadien, publié, comme vous le savez, par Statistique Canada. Dans cette publication, il y a un graphique illustrant la dette du Canada et qui montre que, selon la méthode des comptes nationaux, le déficit était de 29 milliards de dollars et de 30 milliards de dollars pendant les deuxième et troisième trimestres de 1984, c'est-à-dire pendant les premier et deuxième trimestres de l'exercice financier 1984-1985. Cependant, le graphique montre que le déficit a fait un bond spectaculaire pour atteindre plus de 36 milliards de dollars, selon la méthode des comptes nationaux, pendant le premier trimestre de l'année civile 1985, c'est-à-dire plus de 6 milliards de dollars de plus qu'au début de l'année. Cela confirme ce que

[Text]

Mr. Chairman, that is one point. Perhaps it is not a serious one, but it has to be dealt with.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You mean: What's a billion?

Senator MacEachen: Yes, what's a billion?

Senator Simard: Does the witness want to comment, or do you want to reserve comments until later?

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I am merely putting this on the record. If the witnesses wish to contradict it, they are free to do so. However, before they do that, I want to complete my comments about Mr. McDermid's evidence.

He then went on to talk about the fiscal projections and the deficit projections. He said:

We were on line until this latest increase of interest rates. We will be back on track within a year and a half or two years. As a matter of fact, we will be ahead of what we had projected in our first mandate by 1990-91 or 1991-92. We will be better off than we were on the old track.

I think that Mr. McDermid was very enthusiastic in that statement, but he was grievously wrong. In the Senate, in June, I recall that in his 1986 budget Mr. Wilson had projected a 1990-91 deficit at \$22 billion. There were no projections of the deficit for 1990-91 in the 1987 or 1988 budget for, I think, pretty obvious reasons. In other words, the target of \$22 billion had already become unachievable with planned deficits of \$29.3 billion in the fiscal year 1987-88 and \$28.9 billion in fiscal year 1988-89. Therefore, I think Mr. McDermid was a bit astray on that point.

As to being better off than on the old track by 1990-91 or 1991-92, one ought to mention that in the February 1986 document entitled "The Canadian Budget in Perspective", Mr. Wilson forecast for 1990-91 financial requirements of \$11 billion. In his latest budget that forecast has increased by more than 60 per cent to \$17.7 billion. It should also be noted that in 1986 Mr. Wilson anticipated achieving financial requirements of \$17.7 billion by 1987-88. Now he is, in his own words, three years off track. The \$17.7 billion level was not achieved in 1987-88, was not achieved in 1988-89 and will not be achieved in 1989-90. It may be achieved in 1991. That is three years off track.

I think the same story applies to deficit projections. In 1986 Mr. Wilson was projecting a deficit of \$25.9 billion for 1987-88. We know that this target will not be met until 1991-92 at the earliest, if then. That is four years off track.

I thought that I would remind Mr. McDermid, who is not here, that the track has not been on line. End of comment.

[Traduction]

M. Wilson disait dans son énoncé économique de novembre, lorsqu'il affirmait: «Nous avons hérité d'une dette de 34,5 milliards de dollars.»

Monsieur le président, voilà un point qui n'est peut-être pas très grave mais qui mérite d'être traité.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous voulez dire: Qu'est-ce qu'un milliard?

Le sénateur MacEachen: Oui, qu'est-ce qu'un milliard?

Le sénateur Simard: Est-ce que le témoin souhaite faire un commentaire ou attendrez-vous à plus tard?

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je veux simplement que cela figure au compte rendu. Si les témoins veulent réfuter ce que je dis, libre à eux. Toutefois, je voudrais terminer ce que j'avais à dire au sujet du témoignage de M. McDermid avant de leur céder la parole.

Il a ensuite parlé des projections financières et des prévisions du déficit. Voici ce qu'il a dit:

Tout allait très bien jusqu'à ce que les taux d'intérêt connaissent une nouvelle hausse. Nous devons retomber sur nos pieds dans un an et demi à deux ans. En fait, nous nous trouverons dans une situation meilleure que celle que nous avions prévue durant notre premier mandat d'ici 1990-1991 ou 1991-1992. Nous serons même dans une meilleure situation qu'auparavant.

Je pense que M. McDermid faisait preuve de beaucoup d'enthousiasme, mais qu'il se trompait sérieusement. Je me rappelle que devant le Sénat, en juin 1986, M. Wilson prévoyait qu'en 1990-1991 le déficit serait de 22 milliards de dollars. Les budgets de 1987 et 1988 ne contenaient aucune projection quant à l'ampleur que le déficit aurait en 1990-1991, et ce, je pense, pour des raisons assez évidentes. En d'autres mots, l'objectif de 22 milliards de dollars n'était déjà pas réalisable avec des déficits prévus de 29,3 milliards de dollars pour l'exercice 1987-1988 et de 28,9 milliards de dollars pour 1988-1989. Je crois donc que M. McDermid se trompait sur ce point.

Pour ce qui est d'être dans une meilleure situation en 1990-1991 ou 1991-1992, il faudrait mentionner que dans le document intitulé «Perspective sur le budget canadien», M. Wilson prévoyait qu'en 1990-1991 les besoins financiers s'élèveraient à 11 milliards de dollars. Dans son dernier budget, cette prévision a augmenté de plus de 60 p. 100 pour atteindre 17,7 milliards de dollars. Il est bon de mentionner aussi qu'en 1986 M. Wilson prévoyait que les besoins financiers seraient de 17,7 milliards de dollars en 1987-1988. Lui-même dit maintenant avoir pris trois ans de retard. Le niveau de 17,7 milliards de dollars n'a pas été atteint en 1987-1988, ni en 1988-1989 et ne le sera pas en 1989-1990. Il pourrait l'être en 1991. Il y a là trois ans de retard.

Je crois que la même chose est vraie des projections du déficit. En 1986, M. Wilson prévoyait un déficit de 25,9 milliards de dollars pour 1987-1988. Nous savons maintenant que cet objectif ne sera pas atteint avant 1991-1992 au plus tôt, et même cela ce n'est pas sûr. Cela représente un retard de quatre ans.

J'aurais aimé rappeler à M. McDermid, mais il n'est pas là, qu'ils font fausse route depuis le départ. Fin du commentaire.

[Text]

Senator Simard: Senator MacEachen, are you practising for tomorrow?

Senator MacEachen: Well, if you provoke me.

The Chairman: Mr. King, do you have any comments.

Mr. King: We are specialists. I worry about the borrowing and Mr. De Vries worries about the fiscal forecasts.

Senator MacEachen: I am not contesting the matter with the officials.

Mr. King: No. I think it is a question of commenting on the numbers. Obviously we will convey your remarks to Minister McDermid.

Senator MacEachen: I have no hesitation in hearing any corrections, if possible.

Mr. Peter De Vries, Assistant Director, Fiscal Policy Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance: I would like to comment on a couple of your remarks. The first comment you made was that in the November 1984 statement we said that the deficit would be \$34.5 billion for 1984-85. That is correct. However, that was the best guess we had at that point in time. The developments during the remainder of the year proved us somewhat optimistic even on that \$34.5 billion in that they added about \$2.5 billion to that estimate. At the same time, following on the recommendations of the Auditor General, we introduced a number of accounting changes in the February 1986 budget which had the impact of raising the final outcome for 1984-85 as well. The major impacts on the accounting system was the consolidation of the Unemployment Insurance Account, which was running huge deficits at that time, as well as the inclusion of the Western Grain Stabilization Account which was starting to give us some problems as well as running a deficit.

So as far as the number of \$34.5 billion put out by Mr. Wilson in his November 84 document, it was our best guess at that time. The fiscal situation deteriorated. We did not get the personal income tax revenues that we thought we were going to get at that time. They fell off even more. As well, the consolidation of the accounts following on the recommendation of the Auditor General raised that number up somewhat more, though it provided a better overall picture of what the deficit situation was.

With respect to the numbers you quoted out of the 1986 document, the economic and fiscal world changed a lot between February 1986 and what it is now. The two big developments that affected the fiscal situation were the drop in oil prices, which resulted in a significant loss in corporate income tax revenues, as well as a drop in grain prices, which resulted in our paying out huge amounts of money under the Western Grain Stabilization Act. Although actions were taken in the September '86 economic statement to offset some of the impact of this, it was felt at that time that the impact of offsetting all this would be too large to bear on the economy at that point and, as a result the deficit in those other years, was

[Traduction]

Le sénateur Simard: Sénateur MacEachen, est-ce que vous répétez pour demain?

Le sénateur MacEachen: Si vous me provoquez, oui.

Le président: Monsieur King, avez-vous des commentaires à faire?

M. King: Nous sommes des spécialistes. Je m'inquiète des emprunts et M. De Vries s'inquiète des prévisions financières.

Le sénateur MacEachen: Je ne conteste pas ce que disent les fonctionnaires.

M. King: Non. Je pense qu'il s'agit de commenter les chiffres. Bien entendu, nous transmettrons vos commentaires au ministre McDermid.

Le sénateur MacEachen: Je serai content qu'on me corrige, si possible.

M. Peter De Vries, directeur adjoint, Division de la politique fiscale, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances: J'aimerais faire quelques commentaires en réponse aux vôtres. Dans votre premier commentaire, vous dites que dans l'énoncé de 1984, nous disions que le déficit serait de 34,5 milliards de dollars en 1984-1985. C'est exact. Toutefois, c'est la meilleure estimation que nous pouvions faire à l'époque. Les événements survenus plus tard cette année-là ont montré que nous avions été quelque peu optimistes et le déficit s'est élevé à 2,5 milliards de dollars de plus que ce que nous avions prévu. En même temps, suite aux recommandations du vérificateur général, nous avons apporté quelques changements comptables dans le budget de février 1986 qui ont eu pour résultat d'augmenter également le résultat final de 1984-1985. Deux mesures ont eu une importante incidence sur le système de comptabilité: la consolidation du Compte d'assurance-chômage qui affichait d'énormes déficits à l'époque ainsi que l'inclusion du Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest qui commençait à nous poser des problèmes, en plus d'accuser un déficit.

Pour ce qui est du 34,5 milliards de dollars mentionné dans le document que M. Wilson a publié en novembre 1984, c'était la meilleure prévision que nous pouvions faire à ce moment-là. La situation financière s'est détériorée. Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers n'ont pas été aussi élevées qu'on l'avait prévu. Puis elles ont diminué encore. En outre, la consolidation des comptes, conformément aux recommandations du vérificateur général, a gonflé le chiffre encore un peu, mais nous a donné une meilleure idée d'ensemble du déficit.

En ce qui concerne les chiffres du document de 1986 que vous avez cités, la situation économique et financière a beaucoup évolué depuis février 1986. Les deux principaux événements qui ont eu des répercussions sur la situation financière sont la chute des prix du pétrole, qui a entraîné une importante perte d'impôts sur le revenu des sociétés, ainsi que la chute des prix des céréales, qui nous a obligés à verser des sommes énormes en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Même si l'énoncé économique de septembre 1986 annonçait des mesures pour contrebalancer en partie l'effet de ces événements, nous croyions à l'époque que l'économie n'était pas en mesure de supporter les répercussions des mesu-

[Text]

allowed to rise from what was projected in the February 1986 budget. I was not here for Mr. McDermid's remarks the other day, but I think that when he refers to being on track, he is referring to the track that was laid out at the time of the February 88 budget, which has the budget coming back to the \$28 or \$27 billion range in 1989-90, and by the end of the five-year period in 1991-92 or 1992-93 it will be down to the \$15 billion range. That is where we are projecting the deficit to be following the actions taken in the April 89 budget.

Senator MacEachen: Your comments do not alter the gist of my argument. They are illuminations that illustrate how the fiscal projections went off track. That is all. Mr. McDermid did not refer to 1987 or 1988. He talked about projections in the first mandate. That is what I was dealing with. I thank the witness for his comments because they are helpful.

The Chairman: Of course, these officers cannot get too much involved in the politics of the forecasts of the minister.

Senator MacEachen: I do not see where there were any politics in what I had to say.

Senator Simard: No politics at all!

The Chairman: I need a motion to reproduce the table that was distributed to us today.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I so move.

The Chairman: Is it your pleasure to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I need a motion to report the bill without amendment.

Senator Simard: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

res de compensation et, avons donc permis que le déficit augmente pendant ces années, au-delà de ce qui avait été prévu dans le budget de février 1986. Je n'étais pas ici l'autre jour pour entendre M. McDermid, mais je crois que lorsqu'il parle d'être sur la voie, il parle de la voie qui a été tracée dans le budget de février 1988, qui prévoyait que le déficit serait ramené à 28 ou 27 milliards de dollars en 1989-1990 et dans les environs de 15 milliards de dollars au bout d'une période de cinq ans, soit en 1991-1992 ou 1992-1993. Nous prévoyons que le déficit atteindra ce niveau grâce aux mesures annoncées dans le budget d'avril 1989.

Le sénateur MacEachen: Vos commentaires ne modifient en rien l'essentiel de mon argument. Ils illustrent pourquoi les projections financières se sont révélées fausses. C'est tout. M. McDermid n'a pas parlé de 1987 ou de 1988. Il a parlé des projections faites au cours de leur premier mandat. C'est de cela que je parlais. Je remercie le témoin de ses commentaires, car ils sont utiles.

Le président: Bien sûr, ces fonctionnaires ne peuvent pas trop se mêler de l'aspect politique des prévisions du ministre.

Le sénateur MacEachen: Je ne vois pas ce qu'il y a de politique dans ce que je viens de dire.

Le sénateur Simard: Non, pas du tout politique!

Le président: Il faudrait que quelqu'un présente une motion pour que l'on fasse reproduire le tableau qui nous a été distribué aujourd'hui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord pour adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Il faudrait que quelqu'un propose de faire rapport du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Simard: Je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord pour adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "NF-12"

TABLE 1

GOVERNMENT OF CANADA SECURITIES: DISTRIBUTION OF HOLDINGS

(billions of dollars and percentages in parentheses)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988*</u>
Non-Residents	7.6	9.1	10.7	11.8	15.9	21.4	33.3	36.8	50.5
United States	2.7 (3)	2.8 (3)	2.7 (2)	2.1 (1)	2.8 (2)	4.4 (2)	6.9 (3)	6.7 (3)	10.1 (4)
United Kingdom	0.9 (1)	1.0 (1)	1.0 (1)	1.2 (1)	1.8 (1)	2.2 (1)	2.9 (1)	3.4 (1)	7.2 (2)
Japan	1.3 (2)	1.7 (2)	1.6 (2)	2.3 (2)	3.1 (2)	4.9 (3)	12.3 (6)	15.6 (6)	16.5 (6)
Others	2.7 (3)	3.6 (4)	5.4 (5)	6.2 (4)	8.2 (5)	9.9 (5)	11.2 (5)	11.1 (5)	16.7 (6)
Residents	72.6	83.6	101.6	128.3	147.7	174.1	184.5	206.9	223.4
Persons & Unincorp. Business	24.9 (31)	33.7 (36)	44.0 (39)	52.9 (38)	61.2 (37)	74.6 (38)	72.3 (33)	85.9 (35)	90.6 (33)
Bank of Canada	15.9 (20)	17.1 (18)	15.4 (14)	16.9 (12)	17.2 (11)	15.7 (8)	18.4 (8)	20.4 (8)	20.6 (8)
Chartered Banks	10.0 (12)	10.0 (11)	11.2 (10)	15.1 (11)	15.2 (9)	15.2 (8)	17.8 (8)	16.0 (7)	21.1 (8)
Near-Banks	2.8 (3)	2.5 (3)	3.3 (3)	5.6 (4)	4.9 (3)	5.7 (3)	7.2 (3)	6.3 (3)	7.7 (3)
Life Ins. Companies	3.5 (4)	3.8 (4)	5.0 (4)	7.0 (5)	10.3 (6)	13.2 (7)	12.9 (6)	14.6 (6)	16.6 (6)
Trusteed Pension Funds	5.6 (7)	6.5 (7)	8.0 (7)	11.4 (8)	15.1 (9)	19.4 (10)	22.5 (10)	25.5 (10)	28.1 (10)
P-L-H Sector	3.7 (5)	3.7 (4)	3.8 (3)	4.6 (3)	6.5 (4)	9.2 (5)	9.5 (4)	9.7 (4)	10.4 (4)
Others**	6.2 (9)	6.3 (7)	10.9 (10)	14.8 (11)	17.3 (11)	21.1 (10)	23.9 (13)	28.5 (12)	28.3 (10)
TOTAL	80.2 (100)	92.7 (100)	112.3 (100)	140.1 (100)	163.6 (100)	195.5 (100)	217.8 (100)	243.7 (100)	273.9 (100)

* Preliminary data for 1988.

** Other private and public financial institutions, private and public non-financial corporations, social security funds and federal government own accounts.

Sources: Statistics Canada, National Balance Sheet Accounts (Cat. 13-214) and International and Financial Economics Division. Securities are evaluated at our using end-of-year exchange rates when required. Data for non-residents come from the Bank of Canada and from surveys of members of the Investment Dealers' Association of Canada. Data for persons and unincorporated businesses are derived residually, except for Canada Savings Bonds which are provided by the Bank of Canada. Canadian financial institution data are obtained from the Bank of Canada and from Statistics Canada surveys. Provincial Public Accounts and Statistics Canada surveys provide the information for provinces and municipalities.

ANNEXE «FN-12»

TABLEAU 1

TITRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA: RÉPARTITION DES PORTEFEUILLES

(en milliards de dollars et pourcentages entre parenthèses)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Non-Résidents									
États-Unis	7.6	9.1	10.7	11.8	15.9	21.4	33.3	36.8	50.5
Royaume-Uni	2.7 (3)	2.8 (3)	2.7 (2)	2.1 (1)	2.8 (2)	4.4 (2)	6.9 (3)	6.7 (3)	10.1 (4)
Japon	0.9 (1)	1.0 (1)	1.0 (1)	1.2 (1)	1.8 (1)	2.2 (1)	2.9 (1)	3.4 (1)	7.2 (2)
Autres	1.3 (2)	1.7 (2)	1.6 (2)	2.3 (2)	3.1 (2)	4.9 (3)	12.3 (6)	15.6 (6)	16.5 (6)
	2.7 (3)	3.6 (4)	5.4 (5)	6.2 (4)	8.2 (5)	9.9 (5)	11.2 (5)	11.1 (5)	16.7 (6)
Résidents									
Particuliers & entreprises non constituées en sociétés	72.6	83.6	101.6	128.3	147.7	174.1	184.5	206.9	223.4
Banque du Canada	24.9 (31)	33.7 (36)	44.0 (39)	52.9 (38)	61.2 (37)	74.6 (38)	72.3 (33)	85.9 (35)	90.6 (33)
Banques à charte	15.9 (20)	17.1 (18)	15.4 (14)	16.9 (12)	17.2 (11)	15.7 (8)	18.4 (8)	20.4 (8)	20.6 (8)
Quasi-banques	10.0 (12)	10.0 (11)	11.2 (10)	15.1 (11)	15.2 (9)	15.2 (8)	17.8 (8)	16.0 (7)	21.1 (8)
Sociétés d'assurance-vie	2.8 (3)	2.5 (3)	3.3 (3)	5.6 (4)	4.9 (3)	5.7 (3)	7.2 (3)	6.3 (3)	7.7 (3)
Régimes de pensions en fiducie	3.5 (4)	3.8 (4)	5.0 (4)	7.0 (5)	10.3 (6)	13.2 (7)	12.9 (6)	14.6 (6)	16.6 (6)
Administrations provinciales et locales et hôpitaux	5.6 (7)	6.5 (7)	8.0 (7)	11.4 (8)	15.1 (9)	19.4 (10)	22.5 (10)	25.5 (10)	28.1 (10)
Autres**	3.7 (5)	3.7 (4)	3.8 (3)	4.6 (3)	6.5 (4)	9.2 (5)	9.5 (4)	9.7 (4)	10.4 (4)
	6.2 (9)	6.3 (7)	10.9 (10)	14.8 (11)	17.3 (11)	21.1 (10)	23.9 (13)	28.5 (12)	28.3 (10)
TOTAL	80.2 (100)	92.7 (100)	112.3 (100)	140.1 (100)	163.6 (100)	195.5 (100)	217.8 (100)	243.7 (100)	273.9 (100)

* Données préliminaires pour 1988.

** Autres institutions financières privées et publiques, sociétés non financières privées et publiques, caisses de sécurité sociale et comptes du gouvernement canadien.

Sources: Statistique Canada, Comptes du bilan national (Cat. 13-214) et division de l'économie internationale et financière. Valeur au pair des titres et ajustements pour le taux de change en fin de période si requis. Les données pour les non-résidents proviennent de la Banque du Canada et d'enquêtes auprès les membres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Les données pour les particuliers et les entreprises non constituées en sociétés sont résiduelles, sauf pour les obligations d'épargne du Canada qui sont recueillies par la Banque du Canada. Les données pour les institutions financières canadiennes proviennent de la Banque du Canada et d'enquêtes effectuées par Statistique Canada. Les informations pour les provinces et les municipalités proviennent des comptes publics provinciaux et d'enquêtes de Statistique Canada.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Peter DeVries, Assistant Director, Fiscal Forecasting and Budgetary Analysis, Fiscal Policy Branch.

Du ministère des Finances:

M. Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier;

M. Peter DeVries, directeur adjoint, Prévisions fiscales et analyse budgétaire, Direction de la politique fiscale.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Friday, June 30, 1989

Issue No. 13

The examination of Bill C-7
"An Act to amend the Criminal Code
(pari-mutuel betting)"

FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

The examination of Supplementary Estimates (A) laid
before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1990

FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

The examination of Bill C-11
"An Act to provide borrowing authority"

SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Le vendredi 30 juin 1989

Fascicule n° 13

L'étude du Projet de loi C-7
«Loi modifiant le Code criminel
(pari mutuel)»

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

L'étude du Budget des dépenses supplémentaire (A)
déposé au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1990

CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

L'étude du Projet de loi C-11
«Loi portant pouvoir d'emprunt»

SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Thursday, May 18, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Beaudoin, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-7, An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Beaudoin moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 20, 1989:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*):

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending the 31st March, 1990 (Sessional Paper No. 342-195).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 21, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), for the second reading of the Bill C-11, An Act to provide borrowing authority.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 18 mai 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Beaudoin, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Beaudoin propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 juin 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*),

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990 (document parlementaire n° 234-195), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 13, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-7, An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 18, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your Committee, however, makes the following recommendation:

After twenty years of government participation in legalized gambling, a federal commission, task force or other body be appointed by the government:

- (a) to investigate gambling in Canada including its ethical dimensions;
- (b) to examine the future of lotteries, casino gambling, offtrack and teletheatre wagering, and other forms of betting; and
- (c) to undertake a study of the costs to the public of the administration of government and of the justice system, and of the potential for crime in the gambling industry, both as operated by governments and by private interests.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 13 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-7, Loi modifiant le Code criminel (pari mutuel), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 mai 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Toutefois, votre Comité fait la recommandation suivante:

Qu'après 20 ans de participation de l'État au jeu légalisé, une commission, un groupe de travail ou un autre organisme fédéral soit constitué par le gouvernement pour:

- a) enquêter sur l'industrie du jeu au Canada et sur son code d'éthique;
- b) examiner l'avenir des loteries, de casinos, la tenue de paris à l'extérieur des hippodromes et dans des salles de paris, ainsi que les autres formes de jeu; et
- c) entreprendre une étude de ce que coûtent à l'État, l'administration gouvernementale et judiciaire et la possibilité d'acte criminel dans l'industrie du jeu, que celle-ci soit administrée par les gouvernements ou par des intérêts privés.

Respectueusement soumis,

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, June 27, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990, were referred, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 20, 1989 submits its report as follows:

The Committee heard evidence from the following:

Appearing:

The Honourable Charles Mayer, P.C., M.P., Minister of State (Grains & Oilseeds)

Witnesses:From the Department of Agriculture:

Dr. Harold Bjarnason, Associate Deputy Minister, Grains & Oilseeds Branch;

Mr. Gordon Pugh, Acting Director, Impact Analysis, Priorities & Strategies Directorate, Grains & Oilseeds Branch;

Mr. Terry Pender, Associate Director General, Farm Financial Programs Directorate, Policy Branch;

Mr. Bruce Mitchell, Director, Planning & Resource Management, Corporate Management Branch.

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Supplementary Estimates (A), 1989-90 totalling \$435.9 million is the first supplementary estimate for this fiscal year and raises the votable amounts requested from Parliament for 1989-90 from \$43,109.8 million to \$43,545.7 million, and the total estimates from \$131,163.2 million to \$131,599.2 million. These estimates contain one item only - a request for authority to provide grants under Vote 30 of the Department of Agriculture to producers for crop losses due to drought conditions in 1988. This amount of \$435.9 million is in addition to the \$442 million requested through the Main Estimates, yielding a total of \$877.9 million for this activity. Committee members were told that of this amount, \$850 million is expected

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 27 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990 et conformément à son ordre de renvoi du mardi 20 juin 1989, présente le rapport suivant:

Le comité a recueilli les témoignages suivant:

Comparait:

L'honorable Charles Mayer, c.p., député, ministre d'État (Céréales et oléagineux)

Témoins:Du ministère de l'Agriculture:

Dr. Harold Bjarnason, sous-ministre associé, direction générale des céréales et oléagineux;

M. Gordon Pugh, directeur intérimaire, analyse de l'impact, direction des priorités et stratégies, direction générale des céréales et oléagineux;

M. Terry Pender, directeur général associé, direction des programmes d'aide financière aux agriculteurs, direction générale des politiques;

M. Bruce Mitchell, directeur, division de la planification et de la gestion intégrée.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, direction des programmes.

Le Budget des dépenses supplémentaire (A), qui s'élève à 435,9 millions de dollars; est le premier budget supplémentaire présenté pour l'exercice en cours et porte les crédits demandés au Parlement pour 1989-1990 de 43 109,8 millions de dollars à 43 545,7 millions de dollars et le budget total, de 131 163,2 millions de dollars à 131 599,2 millions de dollars. Ce budget ne contient qu'un seul poste: une demande visant à obtenir l'autorisation de verser des subventions aux producteurs, en vertu du crédit 30 du ministère de l'Agriculture et ce, au titre des récoltes perdues à cause de la sécheresse de 1988. Le montant demandé s'élève à 435,9 millions de dollars et s'ajoute à la somme de 442 millions de dollars déjà demandée dans le Budget des

to be needed for drought assistance; the remaining \$28 million is for other sundry programs under the grain and oilseeds activity.

The need for these payments was brought on by the 1988 summer drought. The geographic pattern of this drought was erratic leaving the prairie provinces the hardest hit.

This is the sixth time the Department of Agriculture has come to Parliament in the last three years requesting money for a special agriculture support program. The previous five times were for requests of \$2100 million for the Special Canadian Grains Program. That program was intended to cushion Canadian farmers as a result of falling world prices brought on by actions of the United States and the European Economic Community.

This program will cover producers in the five provinces hardest hit by the drought: Alberta (\$80 million), Saskatchewan (\$415 million), Manitoba (\$170 million), Ontario (\$150 million), and Quebec (\$20 million). These numbers are preliminary and are a rough guide to the distribution of money only.

Payments will be made to individual producers on the basis of their acreage, and an assistance rate. This rate will be tied to the severity of the drought in the township of the producer. There will be three classes for measuring the severity of the drought. These will be based on a ratio of crop loss to insured coverage. The most severe is defined as 0.50 and over, moderate being 0.25-0.49, and slight as being less than 0.25.

The government's intention is to have all final payments made by the end of July. Some producers who submitted applications by March 15, 1989 and who were in "moderate" or "severe" areas have already received interim payments. Final payments will contain any adjustments, after all data have been checked, in cooperation with provincial crop insurance agencies.

When this program was first announced in November, 1988, it was expected that it would be a cost-shared program with the provinces and that the total outlay would be \$850 million. Private negotiations are taking place with individual provinces to determine the extent of their role. In the interim, the federal government is insuring that it has adequate authority to make full payment to producers, and is not constrained by any on-going negotiations.

dépenses principal, ce qui donne un total de 877,9 millions de dollars pour cette activité. Les membres du Comité ont été informés que, de cette somme, 850 millions de dollars seront versés aux producteurs qui ont subi des pertes à cause de la sécheresse et que 28 millions de dollars seront affectés à divers programmes de l'activité «Céréales et oléagineux».

Les subventions susmentionnées sont rendues nécessaire à la suite de la sécheresse de l'été de 1988. Cette sécheresse n'a pas frappé avec la même intensité toutes les régions, et ce sont les Prairies qui ont été le plus durement touchées.

C'est la sixième fois en trois ans que le ministère de l'Agriculture demande des fonds au Parlement pour un programme spécial d'aide aux producteurs. Les cinq dernières fois, il a demandé 2 100 millions de dollars pour le Programme spécial canadien pour les grains. Ce programme a été conçu afin de protéger les producteurs canadiens d'une baisse des prix mondiaux par suite de mesures prises par les États-Unis et la Communauté économique européenne.

Ce programme aidera les producteurs des cinq provinces le plus durement touchées par la sécheresse: Alberta (80 millions de dollars), Saskatchewan (415 millions de dollars), Manitoba (170 millions de dollars), Ontario (150 millions de dollars) et Québec (20 millions de dollars). Ces chiffres sont provisoires et ne sont qu'une indication approximative de la distribution du montant total.

Les paiements seront versés aux producteurs en fonction de la superficie de leur terre et d'un taux d'aide. Ce taux dépendra de la gravité de la sécheresse dans le canton du producteur. Trois catégories de gravité seront établies en fonction du rapport entre les récoltes perdues et les récoltes assurées. Un rapport de 0,5 et plus indique des pertes élevées, de 0,25 à 0,49, des pertes modérées et un rapport de moins de 0,25 indique des pertes légères.

Le gouvernement a l'intention de faire tous les paiements finals d'ici la fin de juillet. Certains producteurs ayant présenté des demandes avant le 15 mars 1989 et dont les pertes étaient «modérées» ou «élevées» ont déjà reçu des paiements provisoires. Les paiements finals refléteront tous les rajustements nécessaires lors que toutes les données auront été vérifiées, en collaboration avec les organismes provinciaux d'assurance des récoltes.

Lorsque ce programme a été annoncé en novembre 1988, les frais devaient en être partagés avec les provinces et la dépense totale était évoluée à 850 millions de dollars. Des négociations privées sont en cours avec chaque province afin de déterminer l'importance de sa contribution. En attendant, le gouvernement fédéral tient à s'assurer de pouvoir verser la somme totale aux producteurs sans être limité par les négociations en cours.

All members of the Committee were pleased by the response of the government to meet this real need brought on by the 1988 drought. Senators expressed concerns about the program ranging from delays noticed by some producers in receiving interim payments, to a need for a cap on the maximum coverage under this program.

There was a separate issue raised that these Supplementary Estimates (A) were being requested before the Main Estimates were approved. A similar situation arose in March 1987 at which time the government claimed it was following the supplementary estimates route rather than including the full amount in the Main Estimates because it needed all the money before the Main Estimates would be approved. While it might have been possible to have obtained the full amount through interim supply, it would have eliminated the opportunity for Parliament to have examined the request before it was approved. At the time, this Committee reported as follows:

"The Committee understood the need to provide money prior to the end of June, but some Senators felt that it was inappropriate to consider Supplementary Estimates before the review of the Main Estimates. It is suggested that the proper procedure would have been to include the \$700 million request in the Main Estimates, with the entire amount, less \$1, being provided through the interim appropriations bill. In this way, the principle of the request would continue to be before Parliament until the Main Estimates are reported and the appropriations bill proclaimed by the end of June."

(Issue No. 3, March 12, 1987)

Officials from the Treasury Board agree that the Committee's proposal is the proper procedure but, that this case was different; at the time of drafting the 1989-90 Main Estimates, the government had hoped that federal-provincial negotiations would be further along; that the full \$850 million would not have to come from the federal government. While this is still the hope, the need to insure the money is available for producers by the end of July led to this supplementary request. Officials also indicated that even with this request, the approved spending authority remains well within the expenditure plans for 1989-90.

Tous les membres du Comité sont satisfaits de la réponse du gouvernement face à ce besoin très réel causé par la sécheresse de 1988. Les sénateurs ont soulevé certains problèmes, notamment les retards dans l'envoi des paiements provisoires à certains producteurs et le besoin d'établir un plafond pour la protection offerte en vertu de ce programme.

Une difficulté se pose toutefois du fait que ce Budget des dépenses supplémentaire (A) soit présenté avant l'approbation du Budget des dépenses principal. Une situation semblable s'est déjà produite en mars 1987 lorsque le gouvernement a décidé de demander les sommes nécessaires au moyen d'un Budget de dépenses supplémentaire plutôt que d'inclure la somme totale dans le Budget de dépenses principal. Il a procédé ainsi car il lui fallait la somme totale avant que le Budget des dépenses principal ne puisse être approuvé. Il lui aurait été possible d'obtenir des fonds nécessaires au moyen de crédits provisoires, mais le Parlement n'aurait alors pas eu l'occasion d'examiner la demande avant qu'elle ne soit approuvée.

«Le Comité comprend que cet argent était requis avant la fin de juin, mais certains sénateurs trouvent illogique d'examiner un budget supplémentaire avant le dépôt du Budget des dépenses principal. Selon lui, il aurait mieux valu inclure la demande de crédits dans le Budget des dépenses principal, quitte à soustraire un dollar du montant total et à obtenir ensuite la somme manquante au moyen d'un projet de loi portant affectation de crédits provisoires. De cette façon, la demande aurait pu continuer à être examinée par le Parlement jusqu'à ce que les comités aient déposé leur rapport sur les dépenses principal, et le projet de loi portant affectation de crédits aurait été sanctionné avant la fin de juin.»

(Fascicule n° 3, le 12 mars 1987)

Les fonctionnaires du Conseil du Trésor conviennent que la proposition du Comité serait la procédure normale mais, que le cas actuel est différent: au moment d'établir le Budget des dépenses principal de 1989-1990, le gouvernement espérait que les négociations fédérales-provinciales seraient plus avancées et que le gouvernement fédéral ne serait pas obligé de verser à lui seul les 850 millions de dollars requis. Il espère encore une contribution des provinces mais, comme les producteurs doivent avoir leur argent avant la fin de juillet, il a décidé de demander des crédits supplémentaires. Les fonctionnaires ont aussi indiqué que malgré cette demande, les crédits approuvés ne dépassent pas les prévisions des dépenses de 1989-1990.

**SUPPLY TO DATE FOR
1989-90**

One Appropriation Act has been approved in respect of Estimates for 1989-90:

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 1989-90 granted Interim Supply for the 1989-90 Main Estimates equal to an initial allocation of 9/12ths for all Votes plus 26 additional proportions.

\$33,119,820,020.24

Awaiting Approval:

Supply for the whole of Supplementary Estimates (A), 1989-90

435,929,304.00

TOTAL

\$33,555,749,324.24

**ESTIMATES TABLED TO DATE FOR
1989-90**

	<u>To be voted</u>	<u>Statutory</u> (in thousands of dollars)	<u>Total</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$42,939,511	\$88,048,601	\$130,988,112
Non-Budgetary	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>43,109,786</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,163,239</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	435,929	-	435,929
Non-Budgetary	-	-	-
	<u>435,929</u>	<u>-</u>	<u>435,929</u>
<u>Total Estimates tabled</u>			
Budgetary	\$43,375,440	\$88,048,601	\$131,424,041
Non-Budgetary	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>43,545,715</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,599,168</u>

**ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR
1989-1990**

Une loi de crédits a été approuvée touchant les prévisions budgétaires pour 1989-1990:

Crédits approuvés à ce jour:

Loi de crédits no 1 de 1989-1990 qui prévoyait les crédits provisoires du Budget des dépenses principal de 1989-1990 égaux à une répartition initiale de 9/12 pour tous les crédits plus 26 proportions supplémentaires.

33 119 820 020,24\$

Approbation en suspens:

Crédits pour l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (A) de 1989-1990

435 929 304,00

TOTAL

33 555 749 324,24\$

**ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES
À CE JOUR POUR 1989-90**

	<u>À voter</u>	<u>Autorisations Legislatives</u> (en milliers de dollars)	<u>Total</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	42 939 511\$	88 048 601\$	130 988 112\$
Non-budgétaire	<u>170 275</u>	<u>4 852</u>	<u>175 127</u>
	<u>43 109 786\$</u>	<u>88 053 453\$</u>	<u>131 163 239\$</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	435 929\$	-	435 929\$
Non-budgétaire	-	-	-
	<u>435 929\$</u>	<u>-</u>	<u>435 929\$</u>
<u>Budget total déposé</u>			
Budgétaire	43 375 440\$	88 048 601\$	131 424 041\$
Non-budgétaire	<u>170 275</u>	<u>4 852</u>	<u>175 127</u>
	<u>43 545 715\$</u>	<u>88 053 453\$</u>	<u>131 599 168\$</u>

Le président

FERNAND - E. LEBLANC
Chairman

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 29, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-11, An Act to provide borrowing authority, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 20, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 juin 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

3
14



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Thursday, October 5, 1989

Le jeudi 5 octobre 1989

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Third Proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1990

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(or Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Marsden
Balfour	*Murray
Beaudoin	(ou Doody)
Bosa	Simard
Cools	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, May 2, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips moved, seconded by
the Honourable Senator David:

That the Standing Senate Committee on National
Finance be authorized to examine and report upon the
expenditures set out in the Estimates for the fiscal year
ending the 31st March, 1990, with the exception of Privy
Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 2 mai 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par
l'honorable sénateur David,

Que le Comité sénatorial permanent des finances natio-
nales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le
Budget des dépenses pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil
privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 5, 1989
(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Bolduc, Cools, Marsden, Simard and Stewart. (8)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senator William M. Kelly. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research. *Also in attendance:* Mr. E. D. J. Ketchum and Mrs. Shirley Waller.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1989 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Witness:

Mr. Graham Eglington, LL.B., LL.M.

The witness made a presentation and responded to questions.

The Honourable Senator Stewart moved that the written responses of the Treasury Board to questions asked during meetings of the Committee on May 3 and 4, 1989 be appended to this day's proceedings. (See Appendix "NF-14".)

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 OCTOBRE 1989
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Atkins, Balfour, Bolduc, Cools, Marsden, Simard et Stewart. (8)

Présent, mais non membre du Comité: L'honorable sénateur William M. Kelly. (1)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche. *Aussi présents:* M. E. D. J. Ketchum et M^{me} Shirley Waller.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 mai 1989, le Comité poursuit son examen du Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

Témoin:

M. Graham Eglington, LL.B., LL.M.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Stewart propose que les réponses écrites faites par le Conseil du Trésor aux questions posées lors des séances des 3 et 4 mai 1989 du Comité soient annexées aux délibérations de ce jour (voir l'annexe «FN-14».)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 30, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 5, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:05 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the third meeting of the committee on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1990 and the first meeting on the subject of the royal recommendation. Before I introduce our witness, Mr. Graham Eglington, I need a motion to append the memorandum that we received from Gérard Veilleux regarding a previous meeting.

Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*): I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The question being put on the motion, it was resolved in the affirmative.

(*For text of memorandum, see Appendix "NF-14"*).

The Chairman: Thank you. We have the pleasure of having Graham Eglington with us today.

Les sénateurs ont déjà en main une courte biographie du témoin d'aujourd'hui, mais je tiens à dire pour inscription dans les procès-verbaux que monsieur Eglington est diplômé de l'université de Sydney en Australie et de l'université de Londres en Angleterre, où il a obtenu un baccalauréat et fait une maîtrise en droit.

Monsieur Eglington, qui est également diplômé de l'université Queen's de Kingston est membre du barreau de New South Wales, en Australie et de l'Ontario. Il a été professeur de droit adjoint à l'université Queen's et conférencier sessionnel à l'université d'Ottawa, mais certains d'entre vous reconnaîtront peut-être plus en lui le conseiller juridique très compétent du comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Parlement du Canada, sur lequel j'ai déjà siégé alors que monsieur Eglington en était conseiller.

Après avoir quitté le comité mixte en 1982, il a occupé divers postes, dont ceux de consultant auprès de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire et la législation déléguée et l'Assemblée nationale du Québec et de secrétaire de la deuxième conférence du Commonwealth, qui portait sur le même sujet.

Monsieur Eglington a publié des articles dans la revue *The Parliamentarian* et a signé, avec Eugene Forsey, une monographie sur le thème de "la doctrine de la confiance dans la théorie du gouvernement responsable" qu'il a présentée au comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la chambre des communes.

De 1986 à 1988, il a fait partie de la Commission d'appel de l'immigration.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 octobre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit ce jour à 11 h 05 afin d'examiner le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la troisième fois que le Comité se réunit pour étudier le Budget des dépenses principal pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1990 et la première fois qu'il se penche sur le principe de la recommandation royale. Avant de présenter notre témoin, M. Graham Eglington, il me faut une motion proposant d'annexer la note reçue par M. Gérard Veilleux concernant une réunion précédente.

Le sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*): Je propose la motion.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

(*On trouvera le texte de la note de service à l'annexe «FN-14»*).

Le président: Je vous remercie. Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Graham Eglington.

Senators already have a short biography of today's witness, but I want to say for the record that Mr. Eglington is a graduate from the University of Sydney, Australia, and the University of London, Great Britain, where he earned a bachelor's and a master's degree.

Mr. Eglington, who is also a graduate from Queen's University in Kingston is a member of the Law societies of New South Wales, Australia and Toronto. He has been associate professor in the Law Department at Queen's University and sessional lecturer at the University of Ottawa, but some of you will perhaps remember him as the very competent legal adviser to the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations of the Parliament of Canada. In fact, I was a member of this committee when Mr. Eglington was our adviser.

After leaving the Joint Committee in 1982, he occupied different positions such as consultant for the *Commission d'étude sur le contrôle parlementaire et la législation* of the Quebec National Assembly and secretary to the Second Commonwealth Conference on the same issue.

Mr. Eglington wrote articles for the magazine "The Parliamentarian" and coauthored with Eugene Forsey a monograph on the doctrine of confidence in the theory of responsible government that he submitted to the Special Committee on the Reform of the House of Commons.

From 1986 to 1988 he was a member of the Immigration Appeal Board.

[Text]

I understand that Mr. Eglington has an opening statement. In the meantime, I should like to welcome Senator Kelly, who was our vice-chairman for four or five years. It is unfortunate that he left us, but I am glad to see that he is returning as a visitor. Please proceed, Mr. Eglington.

Mr. Graham C. Eglington, LL.B., LL.M.: Thank you, Mr. Chairman. When I was asked to appear before the committee this morning, I looked up the infamous monograph that Dr. Forsey and I prepared; I can see, looking at pages 34 to 38, that I once appeared to know something about the subject. But I am reminded of Lord Palmerston's response when the Schleswig-Holstein question raised its head for the second time: he said there were only three men in Europe who understood it, himself and two others; one was dead, one was mad, and he had forgotten it. So I hope that I can remember something about the subject.

It is a subject that I do not think is very complicated, but the terminology tends to become somewhat slippery. If we look at the most recent book on the Canadian Parliament, that of Professor Franks which was published at the end of 1987, we find him saying that "Money bills, those recommending expenditures or program changes which would entail expenditures and bills affecting taxes, can only be introduced into Parliament with the recommendation of the Crown". Later on he says that: "Money bills, those entailing demands on public funds, and taxation legislation, can be introduced only by Ministers of the Crown".

So I think the first thing to do is to get onto the record how we got to that position, especially where program changes get lumped in with actual expenditures. Fortunately we do not have to go back into the mists of time before the melding of the races; we can start at the Restoration in 1660. The Restoration Parliament is usually regarded as having been a royalist ramp, but, in fact, the constitution which the cavalier Parliament was busy reinstating was an attenuated version of the constitution which King Charles I thought that he had inherited from his father. Part of the effort of the Commons was directed to shearing down the pretensions of the House of Peers in money matters.

In 1661, the Commons asserted that "no bill ought to begin in the House of Lords that lays any charge or tax upon any of the Commons". In 1671, the Commons affirmed that "in all aids given to the King by the Commons, the rate or tax ought not to be altered by the Lords." Now this reflected the centuries old preoccupation of the House of Commons with taxation; it does not relate to expenditure or appropriation at all, but is a reflection of the activities of the House of Commons and their sense of privilege in dealing with money matters.

In 1678 the Commons went further and passed a resolution, which is, in fact, now reproduced in Standing Order 80(1) of

[Traduction]

Je crois que M. Eglington va nous présenter une déclaration préliminaire. Auparavant, j'aimerais souhaiter la bienvenue au sénateur Kelly qui a été pendant quatre ou cinq ans le vice-président du comité. Nous regrettons qu'il nous ait quitté mais nous sommes heureux de l'accueillir aujourd'hui à titre de visiteur. M. Eglington, la parole est à vous.

M. Graham C. Eglington, LL.B., LL.M.: Merci, monsieur le président. Lorsqu'on m'a demandé de témoigner devant le Comité aujourd'hui, j'ai consulté l'infâme monographie dont M. Forsey et moi-même nous sommes rendus coupables et j'ai constaté, aux pages 34 à 38, que j'étais censé savoir quelque chose sur le sujet. Cependant, je me suis souvenu du bon mot qu'a eu Lord Palmerston lorsqu'a surgit pour la deuxième fois la question du Schleswig-Holstein. Il dit qu'il n'y avait en Europe que trois hommes à même de comprendre cette situation, c'est-à-dire lui-même et deux autres: le premier était mort, le deuxième était fou et quant à lui, il avait tout oublié. De mon côté, j'espère que ma mémoire ne va pas me trahir.

Je ne pense pas que le sujet dont nous allons parler aujourd'hui soit très complexe, c'est la terminologie qui a tendance à être floue. D'après l'ouvrage le plus récent consacré au Parlement canadien, celui que M. Franks a publié à la fin de l'année 1987, les mesures législatives financières, c'est-à-dire celles qui recommandent des dépenses ou des modifications de programme entraînant des dépenses, ainsi que les projets de loi concernant les impôts, ne peuvent être présentées au Parlement qu'avec la recommandation de la Couronne. Un peu plus loin, l'auteur précise que les mesures législatives financières, celles qui donnent lieu à la dépense de fonds public et les lois fiscales ne peuvent être présentées que par des ministres de la Couronne.

Aussi, la première chose à faire, c'est de revenir en arrière pour comprendre comment nous en sommes arrivés là et comment il est possible maintenant d'ajouter les changements de programme aux dépenses réelles. Heureusement, il n'est pas nécessaire de retourner à la nuit des temps, nous pouvons nous contenter de remonter à la restauration de 1660. On considère généralement que la restauration du Parlement fut une manœuvre royaliste, mais en fait, la constitution que le Parlement royaliste s'affairait à réinstaurer était une version modérée de la constitution que le roi Charles I pensait avoir hérité de son père. La Chambre des communes voulait en partie diminuer l'influence que la Chambre des pairs avait sur les questions financières.

En 1661, la Chambre des communes statuait qu'aucune loi imposant des obligations aux Communes ne devait prendre naissance à la Chambre des lords. En 1671, les Communes interdisaient toute modification par les Lords du taux ou de la taxation applicable aux subsides accordés au Souverain par les Communes. Ces mesures adoptées par la Chambre des communes sont symptomatiques de sa préoccupation séculaire pour l'impôt et ne se rapportent absolument pas aux dépenses ni aux crédits, mais reflètent les activités de la Chambre des communes et sa volonté de maintenir ses privilèges en matière financière.

En 1678, les Communes ont poursuivi dans ce sens et ont adopté une résolution que l'on retrouve en fait de nos jours au

[Text]

the Standing Orders of the House of Commons of Canada, that all aids and supplies to His Majesty in Parliament are the sole gift of the Commons and that all bills for the granting of any such aids and supplies ought to begin with the Commons, and that it is the undoubted and sole right of the Commons to direct, limit and appoint in such bills, the ends, purposes, considerations, conditions, limitations and qualifications of such grants, which ought not to be changed or altered by the House of Lords.

Now this is the first statement by the House of Commons of a monopoly over appropriation, and it was specifically rejected by a resolution of the House of Lords—a resolution which was carried again, after the Glorious Revolution, in 1693. The only resolution that the House of Lords ever accepted was that of 1661, that no bill ought to begin in the House of Lords that lays any charge or tax upon any of the commons, and that is a principle which has been embodied in all of the written constitutions of the British Commonwealth.

As a matter of practice, the House of Lords did accept the other resolutions, especially after 1861, when the Commons included all the financial proposals for the year in an annual supply bill; by then the House of Lords was reduced to a situation in which it could not amend appropriations but could only reject them or pass them. That set the scene for the budget and constitutional crisis between 1909 and 1911.

Section 53 of what is now the Constitution Act of Canada embodied the only point that was ever conceded by the House of Lords, that the taxing measures must begin in the House of Commons. Section 54 of the Constitution Act, which deals with appropriations, states that, in effect, an appropriation must first be recommended to the House of Commons by the message of the Governor General in the session in which such vote, resolution, address or bill is proposed.

The advent of the appropriation of taxes caused a great deal of difficulty because it created a revolution in the finances of the English Crown. There was great doubt about the validity of appropriating revenue; that is, voting particular taxes in those times, to particular heads of expenditure. Previously the proceeds of particular taxes and levies were simply granted to the Crown in aid of its own revenues and the Crown was free to spend them as it saw fit. The normal pattern of government was that there would be a grant of revenues—that is, taxes—at the beginning of each reign and the king was expected to live on that money plus his own revenue from Crown lands and royalities. It was the history of England and the history of Parliament that no king was ever able to live on those monies and always had to come back for more. But this meant that no House of Commons would ever volunteer taxes, and the initiative always lay with the Crown to call Parliament and lay before the House of Commons the need for money.

[Traduction]

paragraphe 15(1) du Règlement de la Chambre des communes du Canada, paragraphe qui stipule qu'il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits parlementaires au Souverain et que les projets de loi portant ouverture de ces subsides et crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes qui a indubitablement le droit unique de déterminer et désigner les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législatives, sans que la Chambre des lords puisse y apporter des modifications.

C'était la première fois que la Chambre des communes réclamait le monopole des crédits, mais cette déclaration fut rejetée par une résolution de la Chambre des lords, résolution qui fut adoptée de nouveau après la glorieuse révolution de 1693. La seule résolution que la Chambre des lords a acceptée fut celle de 1661 selon laquelle aucun projet de loi imposant des obligations à d'autres lois des Communes ne pouvait prendre naissance à la Chambre des lords. Il s'agit là d'un principe qui a été repris dans toutes les constitutions écrites du Commonwealth britannique.

Dans la pratique, la Chambre des lords accepta les autres résolutions. En particulier après 1861 lorsque la Chambre des communes a décidé d'inclure toutes les propositions financières de l'année dans un projet de loi annuel d'approvisionnement que la Chambre des lords devait se contenter de rejeter ou d'adopter sans pouvoir modifier les crédits. Tout cela a préparé le terrain de la crise budgétaire et constitutionnelle qui a eu lieu de 1909 à 1911.

L'article 53 de ce qui est devenu la Loi constitutionnelle du Canada est le seul endroit où la Chambre des lords reconnaît que les mesures portant création de taxe doivent prendre naissance à la Chambre des communes. L'article 54 de la Loi constitutionnelle qui traite des affectations de revenu public dispose en effet qu'une affectation doit au préalable être recommandée à la Chambre des communes par un message du Gouverneur général pendant la session au cours de laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel projet de loi est proposé.

L'avènement de l'affectation des taxes a engendré beaucoup de difficultés, étant donné qu'elle provoquait une véritable révolution dans les finances de la Couronne britannique. On se posait beaucoup de questions quant à la validité de l'affectation des revenus publics, c'est-à-dire proposer des taxes de l'époque à certains postes de dépenses. Auparavant, les revenus de taxe et d'impôt étaient tout simplement versés à la Couronne et venaient s'ajouter à ses autres recettes qu'elle était libre de dépenser comme bon lui semblait. Normalement, le roi recevait au début de son règne une certaine somme d'argent provenant des impôts, qui était censée assurer ses besoins et qui venait s'ajouter aux redevances et revenus qu'il tirait des terres de la Couronne. Or, l'histoire de l'Angleterre et celle du Parlement nous montre que jamais aucun roi n'a pu se contenter de tels revenus et a dû toujours en demander plus. En revanche, la Chambre des communes ne proposait pas d'elle-même d'augmenter les impôts et c'est la Couronne qui devait prendre l'initiative de convoquer le Parlement et de présenter une demande de subsides à la Chambre des communes.

[Text]

Over a period of time, of course, that implied laying before the House of Commons the purpose for which the new money was required. If the House of Commons was hostile to the purpose, a great deal of difficulty ensued. This was the cause of a lot of the trouble King Charles I had with Parliament. He was always short of money and Parliament did not approve of the foreign policy, in particular, which he pursued.

At the time of the Restoration of 1660, Parliament granted Charles II a revenue that was calculated to produce £1,200,000 per year. That was on hereditary customs excise taxes that were granted him for the duration of his life. The revenues always fell short—they never amounted to more than £900,000 and expenditures never fell below £1,300,000, so that he was in constant want of money. It only took a war to upset the appplecart completely.

The first Dutch war came along in 1665. In the course of two years the Commons granted what was then the enormous sum of £4.5 million for the prosecution of the war. The war was a total disaster. The English fleet was burned at the mouth of the river Thames and defeat was the only outcome. The ill success of the campaigns as the war progressed awakened doubts in the House of Commons as to the wisdom of entrusting the king with unfettered control of very large sums of money, and they were large sums of money. In total they were three times the annual revenues of the Crown. The Commons therefore decided to insist on appropriating these extra taxes and supplies to particular parts of the war effort and on the rendering of accounts. They did this principally as a means of attacking the Earl of Clarendon, whom they blamed for the policies involved, but, his fall and statutory exile notwithstanding, the Commons liked this new idea of appropriating the taxes and calling for audit, so the system remained.

In 1677 and 1678 the Commons voted enormous sums, again for what was called an "actual war" against France, which war never took place. Nonetheless, the government took all of the money and spent it and this caused a great uproar in the House of Commons, as you would expect.

At the time of the accession of James II, he was granted very generous life revenues. His reign was short anyway, but during the course of it there were two rebellions. Prompted by those rebellions, the Commons, actually for the only time in its history, offered money to the Crown. It offered £700,000 as a special grant to the Crown for the maintenance of a standing army, which was the very thing, of course, that a short time afterwards they were complaining bitterly against having.

After the Glorious Revolution, the Commons was faced with a situation in which there was a strong likelihood of European wars. Most of the reign of King William III was spent involved in foreign wars. In 1690, for the first time, the Commons considered estimates for the armed forces and insisted on doing an audit of expenditure on the armed forces from 1688. From that

[Traduction]

Au bout d'un certain temps, bien entendu, le souverain a dû justifier son besoin d'argent devant la Chambre des communes. Si cette dernière ne reconnaissait pas la validité de la demande, le souverain avait beaucoup de difficultés à obtenir satisfaction. C'est la raison pour laquelle le roi Charles I s'est heurté au Parlement. Il était toujours à court d'argent et le Parlement n'approuvait pas sa politique étrangère.

Au moment de la restauration de 1660, les parlementaires accordèrent à Charles II un revenu qui devait produire 1 200 000 livres sterling par an. Ce revenu provenait des taxes d'accise dont il devait bénéficier toute sa vie durant. Or, les revenus dont il devait disposer étaient insuffisants, ne s'élevant jamais à plus de 900 000 livres sterling, alors que les dépenses étaient toujours supérieures à 1 000 000 livres sterling, de sorte que le roi était constamment à court d'argent. Il a suffi d'une guerre pour bouleverser le système.

C'est en 1665 que débuta la première guerre de Hollande. En deux ans, les Communes consentirent à débloquer le montant énorme pour l'époque de 4 500 000 livres sterling pour la poursuite de cette guerre qui fut un désastre total. La flotte anglaise fut incendiée à l'embouchure de la Tamise et la défaite était la seule issue possible. Constatant l'échec des campagnes menées par l'armée britannique à mesure que le pays s'enfonçait dans la guerre, la Chambre des communes commença à se rendre compte qu'il n'était pas avisé de laisser au roi un contrôle total sur de très grandes sommes d'argent. Il s'agissait en effet de montants énormes, puisqu'au total ils représentaient l'équivalent de trois fois les revenus annuels de la Couronne. les Communes décidèrent donc d'insister pour que ces taxes et crédits supplémentaires soient affectés à certains efforts de guerre particuliers et d'exiger qu'on leur rende des comptes. Cette mesure donnait surtout aux Communes un moyen d'attaquer le Comte de Clarendon dont elles désavouaient les politiques, mais même après que le Comte fût déchu et officiellement exilé, les Communes maintinrent le système, car elles aimaient ce nouveau principe d'affectation des taxes et de reddition de comptes.

En 1677 et 1678, les Communes votèrent à nouveau d'énormes crédits qui devaient servir à une «guerre véritable» contre la France, guerre qui n'eut jamais lieu. Néanmoins, le gouvernement empocha et dépensa tout l'argent, ce qui, comme on peut s'y attendre, fit beaucoup de bruit à la Chambre des communes.

Lors de son accession au trône, Jacques II se vit attribuer une très généreuse rente à vie. Il ne régna pas longtemps, mais dut affronter deux rébellions. À cause de ces rébellions, la Chambre des communes, pour la première fois de son histoire, accorda de l'argent à la Couronne. Elle consentit une subvention spéciale de 700 000 livres sterling à la Couronne pour l'entretien d'une armée permanente dont, avant longtemps, elle regretta amèrement la création.

Après la glorieuse révolution, la situation était telle en Europe que les guerres paraissaient difficilement évitables. Le roi Guillaume III passa presque tout son temps à guerroyer à l'étranger. Pour la première fois en 1690, les Communes envisagèrent un budget des dépenses pour les forces armées et insistèrent pour effectuer une vérification des dépenses de

[Text]

point on the appropriation of revenues was the regular practice, because by this time any hope of having the Crown live off revenues granted for life and revenues from Crown land, had gone altogether. This made it easier for the Crown, as well, because if a particular tax was voted and then appropriated for a particular purpose, it was easy to borrow on that fund because the fund was, in effect, permanently appropriated for the particular purpose. Taxes granted to the Sovereign for life began to disappear, as well.

In 1697, Parliament assumed full responsibility for financing the armed forces. They were no longer paid for out of the Civil List; they fell entirely under parliamentary control, both as to appropriation and as to audit.

The War of the Spanish Succession, moving on to Queen Anne's reign, cost £50 million and almost all of it was financed out of taxation, not out of debt, so the House of Commons was busy voting money and appropriating it to particular purposes. What became the practice was that the Treasury presented each individual branch of revenue that was available, the particular taxes that were voted and the purposes to which each was to be devoted. The House then voted them in what came to be called the Committee of Ways and Means, which was a phrase invented by the then Secretary to the Treasury. The Commons accepted the Crown's direction as to where the money was to go and as to the purpose for which it was needed in return for the right to appropriate the particular revenues to the purposes and the right to audit the expenditures.

With the repeal of a part of the Act of Settlement, the Crown's servants or ministers came back to the House of Commons and were in a position to direct business there, to move the taxes and to move the resolutions for the appropriation of those taxes to particular purposes. This system was completed by the establishment in 1787 of the Consolidated Fund, which was an idea floated by Adam Smith in the *Wealth of Nations* in 1787 and adopted by Parliament that same year, which must be a record for a recommendation in the public domain being taken up by government.

Senator Marsden: What was the name of the fund?

Mr. Eglington: The Consolidated Fund, which is the equivalent of the Consolidated Revenue Fund.

Senator Stewart: This was not, of course, the original version of the *Wealth of Nations*, which was in 1776.

Mr. Eglington: No, senator, it was not.

Senator Stewart: So it is quite possible that he had been in consultation with Mr. Pitt.

Mr. Eglington: I would think so. As we shall see later, Mr. Gladstone was in consultation with various people in the House of Commons, as well. Nevertheless, it was a speedy enactment of this proposal.

This allowed a break from the assigning of particular revenues to particular objects of expenditure. It also allowed com-

[Traduction]

l'armée en 1688. À compter de ce moment, l'affectation des revenus devint pratique courante, étant donné que l'on s'était rendu compte qu'il était impossible pour le souverain de vivre des revenus attribués à vie ainsi que de revenus fonciers provenant des terres de la Couronne. Cette formule était également à l'avantage de la Couronne, car elle pouvait facilement emprunter l'argent provenant d'une taxe particulière votée par la Chambre des communes et affectée à une objet particulier, car l'affectation de cette taxe était permanente. C'est à cette époque que disparurent également les taxes attribuées à vie au souverain.

En 1697, le Parlement accepta l'entière responsabilité du financement des armées. À partir de ce moment, l'armée cessa d'être payée à partir des listes civiles et releva entièrement du contrôle parlementaire, tant pour l'affectation que pour la vérification des dépenses.

La guerre de succession d'Espagne qui dura jusque sous le règne de la reine Anne coûta 50 millions de livres sterling et presque toutes les dépenses de guerre ayant été financées par les taxes plutôt que par emprunt, la Chambre des communes eut fort à faire pour voter les crédits et les affecter à certains postes particuliers. Le Trésor prit l'habitude d'indiquer à chaque secteur de revenu quelles étaient les taxes qui avaient été votées et l'usage auquel elles étaient destinées. Ensuite, les dépenses étaient mises aux voix à la Chambre au sein du comité que l'on appela le Comité des voies et moyens, d'après le nom que lui donna le secrétaire du Trésor de l'époque. Les Communes acceptaient que la Couronne détermine l'usage et l'objet des fonds, en échange du droit d'affecter les crédits aux fins auxquelles ils étaient destinés et du droit de vérifier les dépenses.

Suite à l'abrogation d'une partie de la Loi de succession au trône, les serviteurs de la Couronne ou ministres revinrent à la Chambre des communes où ils étaient en mesure de diriger les activités, d'adopter les taxes et des résolutions pour l'affectation de ces taxes à certains usages particuliers. Ce système fut complété en 1787 par la création du Fonds consolidé qui s'inspirait d'un principe proposé par Adam Smith dans l'ouvrage «*Wealth of Nations*» de 1787 et fut adopté la même année par le Parlement, ce qui constitue probablement un record pour l'adoption par le gouvernement d'une recommandation du domaine public.

Le sénateur Marsden: Quel était le nom de ce fonds?

M. Eglington: Le Fonds consolidé, qui est l'équivalent du Trésor public.

Le sénateur Stewart: Ce n'était pas, bien entendu, la version originale de «*Wealth of Nations*», qui parut en 1776.

M. Eglington: Non, Sénateur, en effet.

Le sénateur Stewart: Par conséquent, il est tout à fait possible que l'auteur ait été consulté par M. Pitt.

M. Eglington: C'est probable. Comme nous le verrons plus tard, M. Gladstone a consulté, lui aussi, divers membres de la Chambre des communes. Malgré tout, l'adoption de cette proposition a été rapide.

Cette nouvelle formule dérogeait à l'affectation de revenus particuliers à des postes de dépenses précis. Elle donnait égale-

[Text]

plete parliamentary control through the comprehensive listing of expenditures in appropriation schedules or schedules of appropriations acts.

Going back a little, once the system of appropriation took hold and Parliament was still appropriating particular revenues to particular expenditures, there were a number of drawbacks. One of them was that quite often money was left over—the object was accomplished but there was a tax surplus. This money was in limbo. It could not be used for any other purpose, but it was still either there or coming in.

The practice arose that people petitioned the House of Commons to expend the balances and, because this was a private initiative, as distinct from a Crown initiative the unexpended balances were spent on grants to individuals. This did not sit well principally with the people who did not get the grants. In 1706 the Commons resolved that no petition should be received for any sum relating to the public service but what was recommended from the Crown. In 1713 the resolution was embodied in a standing order of the House of Commons, which is now Standing Order No. 82 at Westminster, stating, in effect, that no money could be voted for any purpose except on the motion of the minister of the Crown.

By the time the resolution and the standing order were embodied in that form they reflected both the settled opinion as to what the practice should be and the acceptance of the Commons of the Crown's initiative in making expenditure proposals.

It was widely claimed in the eighteenth century and well into the nineteenth century that, although the Crown had the initiative in proposing expenditure appropriations, the Commons could determine the ultimate grant and the attendant conditions as they saw fit. In other words, they could amend the conditions attached to the appropriation and the amount of money. The only thing the Commons could not touch was the actual object of the expenditure. This was reflected as late as 1841 in the edition of *Erskine May* that came out in that year. But this was a right of the House of Commons that fell into disuse rapidly thereafter.

Further limitations on the Commons' freedom of action over appropriations arose in the middle of the nineteenth century by procedural ruling and custom. Most of these restrictions were as a result of the extension of the franchise. The leading politicians of the day, such as Lord Derby and Mr. Gladstone, were fearful of the results of the introduction of the popular and democratic element into the House of Commons. They could see that there would be unlimited demands for expenditure carried in haste. Indeed, experience in some of the colonies in the West Indies and North America at around the same time probably bears that out. There became a sort of competitive spending spree in the assembly since the assembly disposed of the appropriations and were not restricted in what they could do with them. This system still exists in the United States. It is usually referred to as "pork barrelling," where someone votes

[Traduction]

ment au Parlement un contrôle total des dépenses grâce aux états complets que fournissaient les listes d'affectations ou listes des lois d'affectation.

Quelque temps auparavant, lorsque le système d'affectation fut établi, l'affectation par le Parlement de revenus particuliers à des postes de dépenses précis comportait un certain nombre d'inconvénients. Par exemple, il arrivait assez souvent que tout l'argent ne soit pas dépensé... après avoir atteint l'objectif, on se retrouvait avec un excédent de taxe. C'était de l'argent sans affectation qui ne pouvait être utilisé à aucune autre fin mais qui se trouvait toujours dans les comptes ou y était destiné.

Les gens prirent donc l'habitude de demander à la Chambre des communes de dépenser les soldes inutilisés que l'on distribuait sous la forme de subventions aux particuliers étant donné que la demande dont était saisie la Chambre n'émanait pas de la Couronne mais d'une initiative privée. Évidemment, cela ne plaisait pas à tout le monde, à commencer par ceux qui ne bénéficiaient pas des subventions. En 1706, la Chambre des communes décida de n'accepter que les pétitions recommandées par la Couronne portant sur des sommes d'argent destinées aux services publics. En 1713, cette résolution qui fut intégrée au Règlement de Westminster, stipulait que la Chambre ne pouvait décider de l'utilisation d'aucune somme que sur présentation d'une motion du ministre de la Couronne.

Dès le moment où la résolution et le règlement prirent cette forme, ils définissaient d'une part la pratique qu'il fallait observer et reconnaissaient d'autre part que les Communes devaient accepter l'initiative de la Couronne en matière de propositions de dépense.

Au 18^e siècle et pendant une bonne partie du 19^e siècle, il était reconnu de manière assez générale qu'il revenait à la Couronne de proposer des affectations de dépenses, mais que la Chambre des communes pouvait déterminer à son gré le montant de la subvention et les conditions qui s'y appliquaient. Autrement dit, les Communes pouvaient modifier les conditions liées à l'affectation et au montant de l'argent. La seule chose qui échappait aux Communes était l'objet lui-même de la dépense. Cette pratique est attestée jusqu'en 1841, dans l'édition de «*Erskine May*» qui parut cette année-là. Cependant, cette prérogative de la Chambre des communes disparut rapidement par la suite.

Vers le milieu du 19^e siècle, les règles et coutumes de procédure contribuèrent à limiter plus encore la marge de manœuvre des Communes relativement aux affectations. La plupart de ces restrictions furent imposées en raison de l'extension du privilège. Les grands hommes politiques de l'époque tels que Lord Derby et M. Gladstone craignaient que l'arrivée d'éléments populaires et démocratiques à la Chambre des communes ait des résultats fâcheux. Ils voulaient éviter que d'innombrables demandes de dépenses soient examinées à la hâte. D'ailleurs, leurs craintes se sont probablement vérifiées dans certaines colonies des Antilles et de l'Amérique du Nord. L'assemblée se laissait parfois emballer par son pouvoir de dépense illimité. Ce système est toujours en vigueur aux États-Unis. Il s'agit de l'«assiette au beurre» qui consiste à s'arranger avec un autre député pour appuyer son projet s'il appui le vôtre.

[Text]

for something for someone else in return for support for their particular pet project.

The other restrictions that developed in the middle-nineteenth century were that no appropriation proposed by the Crown could be increased, or its objects or purposes extended, or the destination of the grant of money altered. Only a minister could bring in a taxing measure or an appropriation measure, and no amendment could be moved to substitute another tax for the tax proposed by the Crown, or impose a higher rate of tax than that rate of tax proposed by the Crown or already in force.

These principles in many Commonwealth countries are expressed in the standing orders of the Lower House. They are in Australia and also in New Zealand. In Australia they are Standing Orders 292 and 293. However, they have never been expressed in Canadian Standing Orders of the House of Commons. They were regarded as having been imported by the former Standing Order 1, which read until recently:

In all cases not provided for hereafter or by sessional or other orders, the usages and customs of the House of Commons of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland as in force at the time shall be followed so far as they may be applicable to this House.

There is now a broader, important provision in the new standing orders of the House of Commons which deletes reference to the House of Commons of the United Kingdom and refers to the usages, forms, customs and precedents of the House of Commons of Canada and to parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions as far as they may be applicable. In result, all the restrictions developed at Westminster have been adopted in the Canadian House of Commons.

But the restrictions that I mentioned still left the question of private members successfully burdening the government with expenditure. This was a great fear of politicians of the day. Just before the election in 1852, which was fought by Lord Derby on turning back the democratic Lords, the standing order of 1713 was amended by adding to it the phrase that "the House will receive no Petition for any Sum of Money, relating to Public Service or *proceed upon any motion for granting any money*, but what is recommended from the Crown." The design behind this amendment was to prevent individual members from moving appropriations of expenditure.

This proved ineffective. Members would bring in private bills or amendments. If these involved an immediate or a future expenditure, they would add a provision that the costs involved would be met out of money to be provided by Parliament.

This technique is still used in Australia when bills originate in the Senate. About one-third of the ministry and one-third of the cabinet sit in the Senate in Australia, and quite often major pieces of legislation originate there. They cannot put the appropriation in the bill at that stage, but they provide that the costs will be met out of the moneys to be provided by Parliament. When the bill reaches the House of Representatives, the

[Traduction]

Les autres restrictions qui furent adoptées vers le milieu du 19^e siècle faisaient en sorte qu'aucune affectation proposée par la Couronne ne pouvait être augmentée ni prolongée et que l'on ne pouvait modifier le poste auquel étaient destinés les crédits. Seul un ministre pouvait proposer une mesure d'imposition ou d'affectation et il était impossible de présenter un amendement visant à substituer une autre taxe à celle proposée par la Couronne ou d'imposer un taux de taxation plus élevé que le taux proposé par la Couronne ou déjà en vigueur.

Dans beaucoup de pays du Commonwealth, ces principes sont exposés dans le règlement de la Chambre basse. On les retrouve en Australie et en Nouvelle-Zélande. En Australie, ce sont les articles 292 et 293. En revanche, ils n'ont pas été repris par le Règlement de la Chambre des communes du Canada. On considérerait qu'ils faisaient partie intégrante de l'ancien article qui, récemment encore, se lisait comme suit:

Dans tous les cas non prévus par le présent Règlement ni par les ordres de session ou autres, la Chambre suit, en tant qu'ils lui sont applicables, les usages et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord alors en vigueur.

Le nouveau Règlement de la Chambre des communes contient une importante disposition plus générale qui supprime toute référence à la Chambre des communes du Royaume-Uni et prend en compte les usages, les formes, les coutumes et les précédents de la Chambre des communes du Canada ainsi que la tradition parlementaire du Canada et des autres juridictions, dans la mesure où elles s'appliquent. C'est ainsi que toutes les restrictions établies à Westminster ont été adoptées par la Chambre des communes canadienne.

Cependant, ces restrictions n'empêchent pas les simples députés d'imposer certaines dépenses au gouvernement. Autrefois, cela suscitait de grandes craintes aux hommes politiques. Jusqu'avant les élections de 1852 au cours desquelles Lord Derby s'opposa aux lords démocratiques, le Règlement de 1713 fut modifié par l'ajout du texte suivant: «la Chambre n'acceptera aucune demande de crédit lié au service public et n'entérinera aucune motion portant octroi de crédits sans la recommandation de la Couronne.» Le but de cette modification était d'empêcher les simples députés d'approuver certaines affectations de crédit.

Cette précaution s'avéra cependant inutile. Les députés présentaient des projets de loi ou des modifications d'initiative privée. Lorsqu'une dépense était nécessaire dans l'immédiat ou plus tard, les députés ajoutaient à leurs projets de loi ou modifications une disposition précisant que les coûts seraient imputés sur les crédits fournis par le Parlement.

Cette technique continue d'être utilisée en Australie lorsque les projets de loi prennent naissance au Sénat. En Australie, environ un tiers des ministres et un tiers des membres du Cabinet sont des sénateurs et il arrive assez souvent que des lois importantes prennent naissance au Sénat. Les sénateurs ne pouvant affecter les crédits nécessités par le projet de loi, ils précisent que les coûts seront imputés sur les crédits votés par

[Text]

appropriation provision is put in the legislation or receipt of the royal message.

The change allowing people to bring in legislation provided that the costs would be not out of moneys to be provided by Parliament was thought to be undesirable because the legislation would pass. Later on, when it came time to vote the money for it, the argument would arise that the government was already in honour bound to come up with the money to meet the proposals that had been passed by the House of Commons.

In 1866, a "fixed job" was accomplished by Mr. Gladstone with the help of C.J. Ayrton, one of his protégés at the time who later became one of the thorns in his flesh. Swiftly, and without all the usual consultation, and so on, which goes on with any amendment of the procedures of the House, the standing order was amended yet again to read that "This House will receive no Petition for any sum relating to Public Service or proceed upon any Motion for a grant or charge upon Public Revenue, *whether payable out of the Consolidated Fund or out of moneys to be provided by Parliament*, unless recommended from the Crown." So that particular device was scotched directly.

By that stage we had reached what is now regarded as a basic principle of responsible government that casual benevolence by members of Parliament is out, and expenditure is something which the ministry recommends and on which broadly speaking, it stands or falls. However, I do not want to be taken as endorsing the idea that every time an appropriation is defeated or amended, it means that the government's usefulness to the Crown is exhausted.

This situation having been reached in England, it then became the custom for it to be imported into assemblies throughout the empire and for parts of it to be written up in formal language in constitutions. However, the want of control over the initiative in appropriation caused a great deal of trouble in the West Indian colonies which had very old assemblies. Also, of course, the previous tradition of the assembly actually controlling the appropriation persisted in North America, because the assemblies in the New England states were of considerable antiquity.

The first expression of monopoly of the Crown's initiative in this area in the Canadas, I believe, was in the Act of Union of 1840 where there was a fairly comprehensive statement of the monopoly. It was weakened a little bit in the form which is now in the 1867 Constitution Act.

Mr. Chairman, I think that is all I have by way of an opening statement, and I shall attempt to answer questions. There are several people sitting around this table who I think know a great deal more about this subject than I do. Perhaps what I have said will only serve to open up the discussion. In case it is relevant, I do know a little bit about the method by which royal messages are formulated and arrived at in Australia, and I do know a little about the system by which appropriations are dealt with in Australia; that is to say, how you might get around this problem, which I think is vexing you, of legislation coming in for what I think are called program changes with a

[Traduction]

le Parlement. Lorsque le projet de loi parvient à la Chambre des représentants, la disposition d'affectation est intégrée à la loi sur réception du message royal.

La modification permettant aux députés de proposer des lois dont les coûts de mise en vigueur ne seraient pas imputés sur les crédits votés par le gouvernement n'était pas jugée souhaitable. En effet, une fois que ces lois étaient adoptées, quand venait le temps de trouver les crédits pour les appliquer le gouvernement était déjà lié par son engagement de trouver les crédits nécessaires à la mise en vigueur des propositions qui avaient été adoptées par la Chambre des communes.

En 1866, M. Gladstone décida «d'arranger tout cela» avec l'aide de C. J. Ayrton, un de ses protégés de l'époque qui deviendrait plus tard une véritable épine à son pied. Rapidement et sans les consultations d'usage qui doivent accompagner toute modification des procédures de la Chambre, il modifia le Règlement qui se présentait désormais comme suit: «La Chambre n'acceptera aucune demande de crédit lié au service public et n'entérinera aucune motion portant octroi de crédits ou obligations pour le Revenu public imputables sur le Fonds consolidé ou sur les crédits votés par le Parlement, sans recommandation préalable de la Couronne.» Voilà comment fut supprimée cette échappatoire.

C'est ainsi que naquit le principe de base que l'on reconnaît aujourd'hui comme le fondement de tout gouvernement responsable qui met en garde les députés contre toute générosité irréfléchie et stipule que les dépenses doivent être recommandées par le ministre qui doit ensuite, de façon générale, en assumer la responsabilité. Cependant, cela ne signifie pas que le gouvernement a épuisé tous ses recours à la Couronne chaque fois qu'une affectation est rejetée ou modifiée.

Cette procédure, une fois adoptée en Angleterre, fut importée dans toutes les assemblées de l'Empire britannique et officiellement adoptée dans leurs constitutions. Cependant, le manque de contrôle sur l'initiative d'affectation fut à l'origine de bon nombre de difficultés dans les colonies des Antilles qui étaient dotées de très vieilles assemblées. D'autre part, la tradition antérieure de l'assemblée maîtresse des affectations s'est maintenue en Amérique du Nord, étant donné que les assemblées des États de la Nouvelle-Angleterre fonctionnaient selon une procédure assez ancienne.

Pour ce qui est des deux Canada, je crois que c'est dans l'Acte d'union de 1840 que l'on trouve pour la première fois un énoncé assez complet du monopole réservé à la Couronne pour les initiatives de cet ordre. On le retrouve sous une forme légèrement atténuée dans la Loi constitutionnelle de 1867.

Monsieur le président, voilà qui termine mes remarques préliminaires. Je veux bien maintenant essayer de répondre aux questions. Nous avons à cette table plusieurs personnes qui sont, je crois, beaucoup mieux renseignées que moi sur le sujet. Mes remarques préliminaires serviront peut-être d'introduction à un débat. Au cas où cela pourrait servir, je connais un peu la méthode de formulation et d'élaboration des messages royaux utilisée en Australie, ainsi que le système appliqué là-bas pour les affectations; c'est-à-dire comment contourner le problème législatif qui vous irrite dans le cas de ce qu'on appelle les changements de programme assortis d'une recommandation

[Text]

royal recommendation on them, even though they do not provide directly for any expenditures. The expenditure itself comes later through another vehicle. I do not know whether the committee wishes me to address that subject or not.

The Chairman: Thank you, Mr. Eglington. We will commence the questioning with Senator Stewart.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think we ought to have on our record a statement of our appreciation for the valuable survey of the dramatic background of the problem which is before us. We are certainly not breaking new ground.

I have some questions. Very often, when discussions or controversies commence here in Ottawa about appropriation or even taxation, we hear the expression "money bill". When I go through the Constitution Act of 1867, I do not find that expression used in any particular section. It is true that, after section 52, there are five sections, namely 53, 54, 55, 56 and 57, which are preceded by the italicized words "*Money Votes; Royal Assent*". As far as I can ascertain, the expression "money votes" in that heading refers to the sections to which our witness has drawn our attention, namely sections 53 and 54.

Of course, when we inspect those sections we find that there is no reference to a money bill as such. So I am driven to conclude that the expression "money bill" is really an expression which has its origins—or at least its immediate origins—in an English statute, being the Parliament Act of 1911, and that when we use it here in Canada we may well be misleading ourselves. Speaking technically, is the expression "money bill" helpful in understanding the constitutional arrangement affecting the Parliament of Canada?

Mr. Eglington: The answer is no, it is not helpful at all. The phrase "money bill" is used in different jurisdictions to mean different things. The only place where I know it is actually defined is in the Parliament Act where there is a definition for purposes of the United Kingdom defining those particular financial measures which can be presented for Royal Assent without the assent of the House of Lords.

The phrase has also a clear meaning by custom in the Commonwealth of Australia, although it is not defined in the Constitution. Nevertheless, there is a very clear definition of what it does mean. So, for their own purposes, when people there speak about money bills, they know precisely what they are talking about.

In the Canadian context I do not think it serves any useful purpose at all. It is used loosely, I think, to cover taxing measures and appropriations, but I am sure that those who use the phrase probably have different meanings, one from the other, in their own minds. Thus it is probably best avoided.

Senator Stewart: Thank you. I think all members of the committee have been impressed by the extent to which our parliamentary practice is rooted in the English history to which you have referred of the late seventeenth century and also the British history of the eighteenth and nineteenth century. However, I noticed that you did not say anything about

[Traduction]

royale, même s'ils n'engagent pas directement des dépenses. Les dépenses elles-mêmes sont envisagées plus tard par l'intermédiaire d'un autre dispositif. Je ne sais pas si le comité souhaite aborder ce sujet.

Le président: Merci, monsieur Eglington. Pour commencer, nous allons donner la parole au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je pense que les procès-verbaux doivent rapporter combien nous apprécions cette précieuse présentation du problème dont nous sommes saisis. En fait, il n'y a rien de nouveau sous le soleil.

J'aimerais poser quelques questions. On entend très souvent à Ottawa, dans le cadre des débats ou controverses concernant l'affectation des crédits ou même l'impôt, l'expression «Loi fiscale». Or, je ne retrouve cette expression dans aucun article particulier de la Loi constitutionnelle de 1867. Il est vrai que l'article 52 est suivi de cinq articles, en l'occurrence les articles 53, 54, 55, 56 et 57, qui sont précédés des mentions en italiques «*législation fiscale—sanction royale*». Dans ce titre, je crois bien que l'expression «législation fiscale» se rapporte aux articles 53 et 54 sur lesquels le témoin a attiré notre attention.

Bien entendu, on s'aperçoit, à l'examen de ces articles, qu'ils ne contiennent aucune mention de législation fiscale comme telle. J'en conclus donc que l'expression «projets de loi fiscale» est une expression dont l'origine, tout au moins l'origine immédiate, se trouve dans une loi anglaise, en l'occurrence le Parliament Act de 1911. Par conséquent, nous utilisons peut-être cette expression de manière erronée au Canada. Techniquement, l'expression «projet de loi fiscale» nous permet-elle de mieux comprendre les modalités constitutionnelles qui s'appliquent au Parlement du Canada?

M. Eglington: Je dois répondre par la négative. L'expression «projet de loi fiscale» est utilisée dans différents sens par diverses juridictions. Le seul texte législatif qui définit cette expression est le Parliament Act du Royaume Uni dans lequel elle désigne les mesures financières particulières qui peuvent être présentées pour sanction royale sans la recommandation de la Chambre des lords.

Cette expression a également une signification précise par tradition dans le Commonwealth d'Australie. Elle a une définition très claire, bien qu'elle ne soit pas incluse dans la constitution. C'est pourquoi, lorsque les Australiens mentionnent les projets de loi fiscale, ils savent exactement de quoi ils parlent.

Dans un contexte canadien, je ne pense pas que cette expression ait une utilité quelconque. On l'utilise de manière générale pour évoquer les mesures fiscales et les affectations de crédits, mais l'expression n'a probablement pas la même signification chez tous les gens qui l'utilisent. C'est pourquoi il vaut mieux l'éviter.

Le sénateur Stewart: Merci. Je pense que tous les membres du comité ont été édifiés d'apprendre à quel point notre procédure parlementaire est ancrée dans l'histoire anglaise depuis la fin du 17^e siècle et également dans l'histoire britannique des 18^e et 19^e siècles. Cependant, j'ai remarqué que vous n'avez pas évoqué de quelle manière évoluent les relations entre la

[Text]

how the relationship between the House of Commons on the one hand and the second chamber on the other is affected when you set up a parliament modelled on Westminster in a federal system.

Mr. Chairman, it was my intention to turn up the Confederation debates so as to be able to give the committee comma and semi-colon. However, as I recall, it was explicitly stated that the Senate of the proposed dominion would have a special role with regard to taxing and spending. That grows out of a rather interesting situation.

The people of Upper Canada, which was a highly commercialized society, contended that the government of the day, the Conservative government of John A. Macdonald, taxed the good people west of the Ottawa River and then used the proceeds of that taxation to buy the elections in the other parts of the province, namely east of the Ottawa River. So when the Confederation scheme which is incorporated in sections 53 and 54 was being explained, they were assured, "Don't worry, we cured that because the new Province of Ontario through 'rep by pop' will be dominant in the House of Commons, and any taxing or spending bill will have to start there. If you don't like it and you think it is unfair to the good people of Ontario, why you can whack it on the head right off, before it ever gets to that other place where the lower provinces and Quebec will have a two to one majority—48 to 24." On the other hand, the people of the lower provinces, Nova Scotia and New Brunswick initially and Quebec, were assured that they would not be exploited, because if a bill came up from the Ontario dominated House of Commons they would be able to deal with it appropriately for their own protection. I am suggesting that in the federal scheme as set forth then, it was very clear that there was a check which protected the people west of the Ottawa River from being taxed and which also protected the people east of the Ottawa River from Ontario biased taxation spending or legislation. In other words, there is a federalistic implication in these sections which someone, for example, from England, would not be likely to perceive. A person from England might say, "Ah, yes, they are trying to write up the British Constitution, 1867 for the new dominion." However, there is a distinct British-North American implication in these sections. Would you care to comment?

Mr. Eglington: It is always a mistake, in dealing with any Commonwealth constitution, to assume that the authors of it simply tried to reproduce the British Constitution at the same date. I do not think, in any case, that that is accurate. Of course, what we now call the Constitution Act, 1867 was, in any event, an all Canadian production not an imperial production, so the wording was very carefully chosen. Some aspects of it are discussed in the report which, I believe, has been distributed to all members of this committee, entitled "Report of The Special Committee Appointed to Determine the Rights of the Senate in Matters of Financial Legislation", under the chairmanship of the Honourable W. P. B. Ross, K.C., 1949. It's indicative of the fact that the tension, as it were, between these two sections 53 and 54 was very carefully arrived at

[Traduction]

Chambre des communes et la deuxième Chambre lorsqu'on instaure dans un système fédéral un parlement construit sur le modèle de Westminster.

Monsieur le président, j'avais l'intention de remonter au début de la Confédération afin de mettre les choses au clair pour le comité. Cependant, si ma mémoire est bonne, la Constitution mentionnait explicitement que le Sénat de la fédération proposée aurait un rôle spécial en matière de taxation et de dépenses. Cela découle d'une situation assez intéressante.

La population du Haut-Canada, qui était une société très axée sur le commerce, prétendait que le gouvernement de l'époque, le gouvernement conservateur de John A. Macdonald, taxait le bon peuple qui vivait à l'ouest de l'Outaouais et utilisait ses revenus fiscaux pour acheter ses électeurs dans l'autre partie de la province, en l'occurrence de l'autre côté de l'Outaouais. Aussi, lorsque le projet de confédération contenu dans les articles 53 et 54 fut exposé, le gouvernement assura à ces braves contribuables que ce problème serait réglé étant donné que la nouvelle province de l'Ontario serait, grâce à la représentation proportionnelle, majoritaire à la Chambre des communes où doivent prendre naissance tous les projets de loi d'impôt ou de dépense. Les représentants de l'Ontario pourraient donc tuer dans l'œuf les projets de loi qui paraîtraient injustes à leur bon peuple avant même qu'ils soient examinés par l'autre chambre où le Bas-Canada et le Québec avaient une majorité de deux pour un, 48 pour 24. D'un autre côté, le gouvernement assurait aux provinces du Bas-Canada, c'est-à-dire la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, puis le Québec, qu'un projet de loi émanant de la Chambre des communes dominée par l'Ontario ne leur serait pas défavorable, étant donné qu'ils pourraient prendre les dispositions nécessaires pour se protéger. Ce que je veux dire, c'est que le projet fédéral de l'époque protégeait très clairement la population située à l'ouest de l'Outaouais contre une taxation abusive et garantissait également les habitants de la région située à l'est de l'Outaouais contre dépenses de revenus fiscaux ou des textes législatifs qui leur seraient défavorables. Autrement dit, ces articles avaient une connotation fédéraliste qui pouvait par exemple échapper à un citoyen anglais. En effet, un citoyen anglais aurait pu croire que les Pères de la Confédération rédigeaient en 1867 une constitution britannique pour la nouvelle colonie. Or, ces articles ont une connotation propre à l'Amérique du Nord britannique. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Eglington: C'est une erreur de penser que les auteurs des constitutions des pays du Commonwealth se sont tout simplement contentés de reproduire la Constitution britannique de l'époque. Je pense que cela n'est jamais arrivé. Il est certain que le libellé de la Loi constitutionnelle de 1867 a été déterminé de manière très attentive. D'ailleurs, la loi que nous appelons Loi constitutionnelle de 1867 a été produite entièrement par des Canadiens et n'est pas l'œuvre du gouvernement impérial. Le rapport aborde certains de ces aspects. Je crois que tous les membres du Comité ont reçu un exemplaire du rapport du Comité spécial chargé de déterminer les droits du Sénat en matière de législation financière, sous la présidence de l'honorable W.P.B. Ross K.C., 1949. On s'aperçoit que l'équilibre entre ces deux articles (53 et 54) est une œuvre d'une grande

[Text]

when one realizes that the last change in the British Standing Order that I mentioned, the one that was adopted in 1866, was not included in Section 53 of the then British North America Act. That presumably was very carefully avoided. I suspect that it was very much for the reason that the older system was in force in the constituent colonies or what would be the constituent provinces, and it was probably thought better to keep the old system rather than the new, although the House of Commons chose to bind itself by the later British rule.

Similarly, in Australia when the Constitution was prepared over very many years before 1900, the royal monopoly was very carefully restricted to appropriation and not to taxation, the reason being that that was the only way to arrive at a compromise over the vexing problem of customs and free trade. The only way to get the federation off the ground at all was to leave it to members of the House of Representatives to make the decisions about the tariff. The only way you could do that in a free vote was to get rid of the royal monopoly. So one does have to look at the actual text and history behind it to arrive at any conclusions as to the intent of the particular constitutional document. It certainly is a mistake to assume that the particular constitution speaks of the British Constitution at the same date.

In Canada the House of Commons has taken over, holubolus, the restrictions that grew up in the British House of Commons, and the sort of follow-on effect of that is felt in the Senate.

Senator Stewart: You seem to be suggesting that for these purposes the House of Commons has forgotten that Canada is not a unitary state.

Mr. Eglington: Those are your words, senator. I would not like to speculate on the motive behind what happened in the House of Commons, but clearly the design in the House of Commons has been to reproduce the situation in the House of Commons at Westminster.

Senator Stewart: Which is a Parliament based on a unitary state. I have a technical question concerning section 54, which reads:

It shall not be lawful for the House of Commons too adopt or pass any—

In other words, we have two verbs, to adopt and to pass.

—Vote, Resolution, Address, or Bill . . .

Why the prohibition against the four instruments? I can understand the prohibition against any bill for the appropriation of any part of public revenue. I think I understand why there is a prohibition against any vote for an appropriation. I assume that they mean a clause in a bill. However, why the prohibition for a resolution or an address?

Mr. Eglington: The reason is partly historical and partly out of respect for the tradition which was really already set in concrete by that time, that the initiative lay with the Crown. You will notice that the section goes on and talks about appropriation of any part of "Public Revenue" or of any "Tax or

[Traduction]

minutie, quand on sait que la dernière modification du Règlement britannique adoptée en 1866, que j'ai mentionnée, ne figure pas dans l'article 53 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les auteurs avaient bien pris soin de l'éviter. Je suppose que cela s'explique par le fait que l'ancien système était appliqué dans les colonies qui devaient faire partie de la Fédération, les futures provinces, et que l'on avait préféré l'ancien système au nouveau, bien que la Chambre des communes décida plus tard d'adopter le plus récent Règlement britannique.

La même chose s'est passé en Australie au moment de la rédaction de la Constitution, longtemps avant le 20^e siècle. Les Australiens ont très soigneusement limité le monopole royal aux affectations de crédits, lui ôtant les privilèges de taxation, étant donné que c'était le seul moyen d'obtenir un compromis sur l'irritant problème des coutumes et du libre-échange. Le seul moyen de bâtir la Fédération était de laisser aux membres de la Chambre des représentants le soin de prendre les décisions concernant le tarif. Le seul moyen d'y parvenir dans le cadre d'un vote libre était de supprimer le monopole royal. Cela prouve que, pour bien comprendre l'intention d'un document constitutionnel, il faut examiner le texte et les événements qui lui ont donné naissance. C'est une erreur de croire que la constitution ne fait que reproduire la constitution britannique de l'époque.

Au Canada, la Chambre des communes a adopté d'un seul bloc les restrictions élaborées à la Chambre des communes britannique, dont le Sénat ressent les conséquences.

Le sénateur Stewart: Vous semblez dire que, pour ces raisons, la Chambre des communes a oublié que le Canada n'est pas une nation unitaire.

M. Eglington: C'est vous qui le dites, Sénateur. Je n'ai pas l'intention de spéculer sur les raisons qui ont inspiré la Chambre des communes, mais il est clair qu'elles avaient l'intention d'imiter la Chambre des communes de Westminster.

Le sénateur Stewart: Qui est le Parlement d'une nation unitaire. J'aimerais poser une question technique concernant l'article 54 qui se lit comme suit:

Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter une motion, résolution, adresse ou un projet de loi . . .

Pourquoi interdire ces quatre instruments? Je comprends que l'on veuille interdire un projet de loi pour l'affectation d'une partie du revenu public. Je peux comprendre que l'on puisse interdire une motion portant affectation de crédits. Je suppose que le législateur s'en prenait en fait aux clauses des projets de loi. Mais pourquoi interdire une résolution ou une adresse?

M. Eglington: Cela tient à la fois à l'histoire et à la tradition déjà établie à l'époque, qu'il fallait en laisser l'initiative à la Couronne. Vous remarquerez que l'article porte ensuite sur «l'affectation d'une partie du revenu public ou d'une taxe ou d'un impôt», alors que l'affectation d'une taxe ou d'un impôt

[Text]

Impost", but the whole idea of appropriating any tax or impost was already history by this stage. However, because that had been the accepted way of proceeding two centuries before, it was still, I suppose, in the minds of the draftsmen and therefore it was put in there. I think the reason for "Vote, Resolution, Address or Bill" was simply that resolutions or addresses of the House of Commons which would involve expenditure if carried out infringed on the Crown's monopoly of the financial initiative. It would be very hard in the era of responsible government for a government to ignore a resolution or address of the House of Commons calling for the expenditure of money. Either the government would accept that proposal or it would have to resign.

It was covering off the opportunities that the House of Commons would have of expressing a desire to spend money. I should add as a footnote that by the time one moves 30 years on to the Australian Constitution, all that terminology is gone and the only phrase that is used is, "a proposed law appropriating revenues or monies."

Senator Stewart: Am I correct that there is no question as to the constitutional right of the Senate to refuse to pass an appropriation vote or bill? I am dropping "Resolution and Address" because I think we have established that that is historical language. I am interpreting a vote as relating to a clause in the bill, and a bill meaning the whole, let us say, Appropriation Act. Am I correct in thinking that there is really no constitutional question—there may be a political question but that is another matter—about the right of the Senate to refuse to pass an appropriation vote or bill?

Mr. Eglington: In my view, the Senate has complete power to refuse to pass any appropriation and has complete power to amend any appropriation, except that it cannot increase the amount.

Senator Stewart: It cannot change the purpose or increase the amount?

Mr. Eglington: There is nothing in the Constitution which restricts the Senate in that respect.

Senator Stewart: You mean with regard to changing the purpose?

Mr. Eglington: Yes, because the rule against that in the House of Commons is, of course, customary and imported by Rule 1 of the Standing Orders. Certainly the Senate in Australia insists on its right to alter and amend the method, object and destination of an expenditure.

Senator Stewart: And you would argue that, given the common constitutional tradition, the Australian practice is relevant?

Mr. Eglington: Yes. It think it is relevant because, again, in the Australian Constitution, while the Senate is actually prevented from amending proposed laws appropriating revenue or moneys for the ordinary, annual services of the government, the interpretation that has been placed on that by the Senate itself is that that deals with the amounts but does not prevent

[Traduction]

était déjà à l'époque chose du passé. Cependant, les rédacteurs ont mentionné cette façon de procéder en usage deux siècles auparavant, étant donné qu'elle était encore présente dans leur esprit. À mon avis, la loi fait donc état des motions, résolutions, adresses ou projets de loi tout simplement parce que les résolutions ou adresses de la Chambre des communes susceptibles d'entraîner des dépenses en cas d'adoption empiétaient sur le privilège de la Couronne de prendre les initiatives en matière financière. Il serait très difficile pour un gouvernement, à une époque où on encourage la responsabilité des gouvernements, d'ignorer une résolution ou adresse de la Chambre des communes demandant une dépense de crédits.

Le gouvernement n'a pas d'autre choix que d'accepter la proposition ou de démissionner. La Loi énumère les occasions qu'aurait la Chambre des communes de manifester l'intention de dépenser des crédits. Permettez-moi d'ajouter, entre parenthèses, que trente ans plus tard, dans la constitution australienne, toute cette terminologie a disparu au profit de la phrase suivante: «Un projet de loi portant affectation de revenus ou crédits.»

Le sénateur Stewart: Est-il juste de dire que la Constitution autorise le Sénat à refuser d'adopter une motion ou un projet de loi portant affectation de crédits? Je laisse de côté la résolution ou adresse, car je crois que nous avons établi qu'il s'agit là de reliquats d'anciennes traditions. Je considère que la motion se rapporte à une clause de projet de loi et qu'un projet de loi constitue l'ensemble du texte législatif qui peut être par exemple une loi portant affectation de crédits. Est-il vrai que, vis-à-vis de la Constitution, car l'affaire est tout autre au niveau politique, le Sénat a le droit de rejeter une motion ou un projet de loi portant affectation de crédits?

M. Eglington: À mon avis, le Sénat est tout à fait habilité à rejeter une affectation de crédits ou à la modifier, mais il ne peut pas en augmenter le montant.

Le sénateur Stewart: Il ne peut ni modifier l'objet, ni en augmenter le montant?

M. Eglington: Il n'y a rien dans la Constitution qui empêche de le faire.

Le sénateur Stewart: Rien ne l'empêche de modifier l'objet?

M. Eglington: En effet, étant donné que la disposition qui empêche la Chambre des communes de procéder de la sorte résulte de la tradition et de l'adoption de l'article du Règlement. À ce titre, le Sénat australien revendique le droit de modifier la méthode, l'objet et la destination d'une dépense.

Le sénateur Stewart: Et selon vous, étant donné que nous partageons une tradition constitutionnelle commune, la pratique australienne s'applique au Canada.

M. Eglington: Bien entendu, cette pratique peut s'appliquer au Canada car, je le répète, la Constitution australienne empêche le Sénat de modifier les projets de loi portant affectation de revenus ou de crédits pour les services annuels ordinaires du gouvernement, mais, selon l'interprétation du Sénat lui-même, cette règle s'applique au montant uniquement et ne l'empêche

[Text]

them from tampering with the method, object and destination of the proposed expenditure. Certainly there are no restrictions whatever in the Constitution Act, 1867, and the only restriction there can be, I think, is that the amount of the appropriation, when it reaches the Senate, cannot be increased, because whatever comes out of the House of Commons must be treated as recommended by the Crown. It is either what was recommended by the Crown in the first place or what the Crown has accepted.

Senator Stewart: Now, Mr. Chairman, I come to, the nub of the matter. As you know, Mr. Chairman, when a bill is introduced in the House of Commons, the royal recommendation now is simply printed on the bill and there is no way that the royal recommendation comes before the Senate because, as I have found to my embarrassment once or twice when I looked at the bill before the Senate, I have seen there is no royal recommendation on it. It has disappeared. The royal recommendation is really for the purposes of the House of Commons. What the Senate has to decide when it comes to consider its rights and powers is whether or not the bill is a bill for appropriating any part of the public revenue or any tax or impost. In other words, we have to look at the substance of the matter. There is no royal recommendation that is formally before the Senate. It has been removed.

Now, I think Senator Kelly wants to raise a question and, Mr. Chairman, it might be helpful if you would recognize him, because I do not want to go on with uncertainty at this point.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman. On that very point, I am trying to understand the distinction. I am looking at section 54 of the Constitution Act, which refers to the bills covered by that section and includes supply and financial bills other than supply that seek authority to draw specified amounts of the public revenue.

Senator Stewart: I am sorry, what are you looking at?

Senator Kelly: I am looking at the document that was supplied by Mr. Greenberg, pages 4 and 5, where it mentions a bill, for example, such as was referred to on page 7, Bill C-103, regarding the Atlantic Canada Opportunities Agency. Is the distinction in a situation like that the fact that it does not seek to draw specified amounts of money and, therefore, the royal recommendation is dropped in a circumstance like that, or is it in place?

Senator Stewart: I think I can be helpful. We have the ordinary appropriation bills which come in. They are clearly appropriation bills, and the provisions, the items, the votes, which are made good in those bills are normally for only one year. However, we also have other bills, some of which are for specific, short-term appropriation and some, such as those dealing with federal-provincial fiscal arrangements, which go on from year to year to year but yet are not in the annual appropriations. That, I think, is the distinction that Mr. Greenberg is getting at here. In either case there would be a royal recommendation, although in slightly different form, before either type of those bills went to the House of Com-

[Traduction]

pas de se prononcer sur la méthode, l'objet et la destination de la dépense projetée. La Loi constitutionnelle de 1867 ne contient aucune restriction à ce sujet et prévoit seulement, à mon avis, que le Sénat ne peut augmenter le montant de l'affectation de crédits, étant donné que toutes les propositions émanant de la Chambre des communes doivent être considérées comme portant la recommandation de la Couronne. Elles sont soit recommandées par la Couronne, soit acceptées par elle.

Le sénateur Stewart: Je crois, Monsieur le président, que nous arrivons au nœud de l'affaire. Vous savez, Monsieur le président, que, de nos jours, la recommandation royale est simplement imprimée sur le projet de loi lorsqu'il est présenté à la Chambre des communes et il est absolument impossible que le Sénat soit saisi de la recommandation royale, étant donné que j'ai constaté une fois ou deux, à ma grande surprise, que des projets de loi présentés au Sénat ne portaient pas la recommandation royale. Elle a disparu. La recommandation royale est en fait destinée à la Chambre des communes. Les droits et pouvoirs du Sénat se limitent à décider si un projet de loi est destiné ou non à porter affectation d'une partie du revenu public, d'une taxe ou d'un impôt. Autrement dit, notre rôle est d'examiner le fond de la question. Les projets de loi dont est saisi officiellement le Sénat ne portent aucune recommandation royale. Elle a été supprimée.

Monsieur le président, je pense que le sénateur Kelly veut poser une question. Vous pourriez peut-être lui donner la parole car j'ai besoin de préciser ce point.

Le sénateur Kelly: Merci Monsieur le président. J'essaie justement de comprendre la distinction. L'article 54 de la Loi constitutionnelle se rapporte au projet de loi pertinent et s'applique aux projets de loi d'approvisionnement et de finance autres que les projets de loi d'approvisionnement qui sollicitent l'autorisation de retirer les montants spécifiés du revenu public.

Le sénateur Stewart: Excusez-moi, quel document consultez-vous?

Le sénateur Kelly: Il s'agit du document fourni par M. Greenberg, pages 4 et 5, qui fait état d'un projet de loi, par exemple le projet de loi C-103 mentionné à la page 7 qui concerne l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique. Dans une telle situation, la distinction tient-elle au fait que le projet de loi ne cherche pas à obtenir des crédits spécifiques et que l'on peut donc se dispenser de la recommandation royale ou est-ce tout simplement un état de fait?

Le sénateur Stewart: Je pense que je peux donner une explication. Nous sommes saisis des projets de loi portant affectation de crédits. Ce sont des projets de loi dont les dispositions, les divers éléments, les crédits sont valables normalement pour une année seulement. En revanche, il y a aussi les autres projets de loi dont certains portent affectation de crédits spécifiques à court terme, tandis que d'autres tels que ceux qui concernent les ententes financières fédérales-provinciales sont renouvelables d'année en année, mais ne sont pas inclus dans les affectations annuelles de crédits. Il me semble que c'est là la distinction que veut faire M. Greenberg. Dans un cas comme dans l'autre, le projet de loi doit recevoir la recomman-

[Text]

mons. But that royal recommendation never comes to the Senate. It is gone. What we have to look at, I suggest, Mr. Chairman, is whether, in fact, the bill or vote appropriates, because the royal recommendation does not come from the Governor General to the Senate. Do you see the point?

Senator Kelly: Yes.

Senator Stewart: So the mere fact that there is a royal recommendation when the bill goes into the House of Commons is of no help to us because it is not formally before us.

The Chairman: I should like to point out to some members, who might think that what we are doing now would be better off in the Constitutional and Legal Affairs Committee. We are examining this problem because the size of the expenditures that are made through previously approved statutes have grown to \$88 billion or 67.2 per cent of the total Estimates that we are examining for this year. This is an increase of 1.5 per cent over last year. When these items appear in the Estimates they are for information only. Neither the House of Commons nor the Senate can do anything about them, short of amending the legislation. That is why we felt that our committee would be the right one to look into this matter.

Senator Stewart: Yes. You refer, of course, to what are called statutory expenditures.

The Chairman: Yes.

Senator Stewart: I do not want to put words in anybody's mouth but, since I am not going to specify any particular person, I will make a statement. I think that it is fair to say that there is a view that when a bill has been introduced in the House of Commons with a recommendation of the Governor General, the fact of that recommendation renders that bill totally immune from amendment by the Senate. I suggest that that is not a correct proposition, that the Senate would be limited in that it could not increase the amount of any appropriation provided for in any clause of the bill, and that for all other purposes the Senate could amend freely.

So my question is really in two parts—the two parts mirror each other: Is it true that because a bill is introduced with a Governor General's recommendation that that renders the bill totally immune from amendment by the Senate, and, indeed, by implication, by the House of Commons itself?

Secondly, is it true—assuming the answer to the first question is no—that the power of the Senate to amend would be restricted only to increasing the amount of appropriation?

Mr. Eglington: The answer to the first question is no, and the answer to the second question is yes.

I think that one has to think carefully about what a royal recommendation is. We have become used to a royal recommendation in this Parliament being printed in paragraph form

[Traduction]

dation royale, quoique sous une forme légèrement différente, avant d'être déposé à la Chambre des communes. Mais les projets de loi dont est saisi le Sénat ne portent plus la recommandation royale. À mon avis, monsieur le président, il faut se demander si le projet de loi ou la motion porte affectation de crédits, étant donné que le document qui parvient au Sénat ne porte pas la recommandation royale du Gouverneur général. Vous voyez ce que je veux dire?

Le sénateur Kelly: Oui.

Le sénateur Stewart: Le fait que le projet de loi porte la recommandation royale lorsqu'il est déposé à la Chambre des communes ne change rien pour nous, étant donné qu'officiellement, nous n'en sommes pas saisis.

Le président: J'aimerais préciser, à l'intention des membres du Comité qui estiment peut-être que nous empiétons sur le domaine du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, que nous examinons ce problème tout simplement parce que les dépenses engagées par l'intermédiaire de lois approuvées antérieurement atteignent 88 milliards de dollars, soit 67,2 p. 100 de l'ensemble du Budget des dépenses principal de cette année. Cela représente une augmentation de 1,5 p. 100 par rapport à l'an dernier. Ces postes de dépense ne figurent dans le Budget des dépenses qu'à titre d'information. Ni la Chambre des communes, ni le Sénat ne peuvent rien y faire si ce n'est modifier la loi. C'est la raison pour laquelle nous avons pensé que notre comité était le mieux placé pour étudier cette question.

Le sénateur Stewart: En effet. Vous faites allusion, bien entendu, à ce qu'il est convenu d'appeler les crédits législatifs.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Je n'ai pas l'intention de me prononcer pour les autres et je ne citerai personne. Permettez-moi cependant de signaler que certains pensent qu'un projet de loi déposé à la Chambre des communes sur recommandation du Gouverneur général ne peut absolument pas être modifié par le Sénat, étant donné que cette recommandation le met totalement à l'abri de toute intervention de la Chambre haute. Il me semble que ce point de vue n'est pas correct et que si le Sénat ne peut modifier le montant d'un crédit prévu par une clause d'un projet de loi, il peut néanmoins y apporter d'autres modifications.

Ma question se présente donc en deux volets qui renvoient l'un à l'autre. Est-il vrai que la recommandation du Gouverneur général met un projet de loi entièrement à l'abri de toute modification par le Sénat et, logiquement, par la Chambre des communes elle-même?

Deuxièmement, peut-on dire, à supposer que la réponse à la première question soit négative, que la seule limite imposée au pouvoir de modification du Sénat s'applique à l'augmentation du montant des crédits?

M. Eglington: La réponse à la première question est négative et la réponse à la deuxième question est affirmative.

Je pense qu'il faut examiner attentivement ce qu'est la recommandation royale. Nous avons l'habitude de considérer la recommandation royale comme un paragraphe placé en

[Text]

on the sheet opposite the text of the bill in the first reading of the bill—

Senator Stewart: In the House of Commons?

Mr. Eglington: In the House of Commons—as if it is something that is thrown in at the printing works when the bill is printed.

A royal recommendation is an expression, properly speaking, of the exercise of one of the royal prerogatives—that is, the prerogative of initiation in financial matters. As a prerogative matter, it is properly exercisable on advice of responsible ministers.

I am not entirely sure how the royal recommendation gets actually attached to bills in Canada. I am afraid that a lot of the machinery of the Government of Canada is an arcane mystery and takes a lot of work to delve into it, but I can tell you that in other jurisdictions there is no mystery at all. Either an executive council minute is passed requesting the Governor or the Governor General to issue a royal recommendation, or a minute goes from the Premier or the Prime Minister to the Governor or the Governor General requesting that a royal recommendation be issued; and the royal recommendation or message or request—it is called various things in different places—comes in and is read by the Speaker and is printed in the *Votes and Proceedings*. So it is actually a physical message, if you like.

So that being its nature, it is something which, in Canadian terms, has to fit within the terms of section 54 of the Constitution, and the House of Commons is prevented from proceeding without receipt of the message. Once the message goes to the House of Commons, section 54 is, in a sense, exhausted. They then proceed. How the House of Commons has chosen to restrict what it can do in relation to appropriation measures is a matter for the House of Commons to determine. The Senate is left free, bound only by the restriction in section 53 that the appropriation measure cannot begin in the Senate, it must begin in the House of Commons.

So there is the Crown's initiative first, and the House of Commons must deal with that, and certainly the House of Commons can reduce appropriations and has done so quite often. One of its traditional ways of expressing dissatisfaction with a ministry is to move to reduce a particular estimate.

Once it gets to the Senate there is no need for a royal message. Indeed, the Crown's prerogative is protected by the House of Commons not being able to do anything until it gets the royal message, and when it does get to the Senate, my view is that the Senate can do anything with it except increase the amount of the appropriation. The reason for that, if you think it through, is simple: If the Senate were to increase an appropriation—and I am not talking about flying in the face of centuries of convention and tradition, but the mechanics of it—the bill would then have to go back to the House of Commons, and the House of Commons would be faced with an appropriation greater than that which was expressed in the royal message; and the House of Commons would then be unable to deal with it.

[Traduction]

regard du texte du projet de loi lorsqu'il est présenté en première lecture . . .

Le sénateur Stewart: À la Chambre des communes?

M. Eglington: À la Chambre des communes . . . comme si ce paragraphe était ajouté au moment de l'imposition du projet de loi.

À proprement parler, la recommandation royale est l'expression d'une des prérogatives royales, en l'occurrence la prérogative de prendre l'initiative en matière financière. Cette prérogative s'exerce sur recommandation du Ministre responsable.

Je ne sais pas exactement selon quel procédé la recommandation royale est attribuée aux projets de loi au Canada. Pour le savoir exactement, il faudrait plonger dans les mystérieuses profondeurs du gouvernement du Canada, mais je peux vous dire que cela ne fait absolument aucun mystère dans d'autres pays. Généralement, le processus débute par un procès-verbal du Conseil des ministres ou une note du Premier ministre demandant au Gouverneur ou au Gouverneur général d'émettre une recommandation royale, après quoi la recommandation royale ou message, selon l'appellation qu'on lui donne, est présentée et lue par l'orateur de la Chambre et imprimée dans les procès-verbaux. Par conséquent, il s'agit donc d'un véritable message.

Sa nature est telle qu'elle doit se conformer à l'article 54 de la Constitution canadienne et que la Chambre des communes ne peut procéder à l'examen d'un projet de loi avant d'avoir reçu le message. Une fois que la Chambre des communes a reçu la recommandation, l'article 54 devient en quelque sorte superflu. Les députés peuvent procéder à l'examen du projet de loi. Il incombe à la Chambre des communes de déterminer les limites des modifications qu'elle peut apporter aux mesures d'affectation de crédits. Quant à Sénat, il est entièrement libre et la seule restriction qui s'applique à lui est celle de l'article 54 selon lequel toute mesure portant affectation de crédits doit prendre naissance à la Chambre des communes.

Il faut donc que l'initiative vienne d'abord de la Couronne à la Chambre des communes. La Chambre doit respecter ce principe mais peut réduire les affectations de crédits et l'a fait assez souvent. Une des manières traditionnelles d'exprimer son désaccord avec un ministère consiste à adopter une motion visant à réduire un poste de dépense particulier.

Une fois que la demande parvient au Sénat, elle ne doit plus nécessairement être accompagnée d'un message royal. En effet, la prérogative de la Couronne est protégée puisque la Chambre des communes ne peut rien faire tant qu'elle n'obtient pas le message royal et lorsque le Sénat est saisi de la question, il peut, à mon avis, apporter toutes les modifications qui lui semblent appropriées, sauf augmenter le montant des crédits. Quand on y pense, la raison est simple: si le Sénat pouvait augmenter une affectation de crédits, sans qu'il soit question de bouleverser totalement des siècles de conventions et de traditions, mais de modifier simplement le mécanisme, le projet de loi devrait retourner à la Chambre des communes qui serait saisie d'une affectation de crédits plus grande que celle

[Text]

Senator Kelly: Mr. Chairman, this has been an extremely interesting morning. I gather that this is not the end of the discussion on this item, that this is the beginning of a long journey.

The Chairman: On October 19 we will hear from a former law clerk of the House of Commons. He knows the history of why and who has the authority to make a royal recommendation.

Senator Kelly: Will there be witnesses from the Privy Council Office on this subject?

The Chairman: We are having a problem with the Privy Council Office at this time. I will ask Mr. Greenberg to tell us what he has been trying to do.

Mr. Jeff Greenberg (Adviser to the Committee): We have been trying to get a witness from the Privy Council Office, to appear before the committee and tell us what they do, whether they do anything. We are under the impression that they make a recommendation to the law clerk about whether a bill ought to have a royal recommendation. They insist that they have no formal role to play, but they do not seem to be willing to appear before the committee and say that.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think it would be useful to know how a recommendation from the Governor General is made. It would be useful to know who, in fact, makes that decision.

If the Governor General's recommendation is of real importance, then we ought to know who is making the decision as to whether or not, in the view of the government, the royal recommendation is necessary.

Senator Kelly: The only point that occurs to me, though, is, having heard this witness this morning, it may not be of great significance to us whether or not the requirements of section 54 of the Constitution are or are not met in that it affects only the happenings in the House of Commons, not the happenings in our chamber.

Senator Stewart: That is a very interesting point. I think we might take it as *prima facie* evidence, but not conclusive, that when there is a Governor General's recommendation the vote or the bill appropriates money. So it would be interesting to know how they go about establishing whether or not they think a Governor General's recommendation is needed.

Senator Kelly: I guess what I am struck with this morning is that it appears that with or without the royal recommendation our role remains the same. That is what I understood the witness to say.

Mr. Eglington: If that is a question, I think that is correctly stating the position. I suppose the relevance of it all is potential only and involves reform of the Senate, and perhaps that reform might place restrictions on its powers regarding appropriation. It then becomes a real question. That is why, in the

[Traduction]

qui figurait dans le message royal et qu'elle ne pourrait donc pas prendre en considération.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, nous avons une matinée extrêmement intéressante. J'ai l'impression que nous n'en avons pas fini avec cette question et que c'est seulement le début d'un long débat.

Le président: Le 19 octobre, nous entendrons le témoignage d'un ancien légiste de la Chambre des communes. Il est bien renseigné sur les personnes qui sont autorisées à présenter une recommandation royale et connaît les raisons qui leur permettent de le faire.

Le sénateur Kelly: Est-ce qu'il y aura des témoins du Bureau du Conseil privé?

Le président: En ce moment, il a un problème avec le Bureau du Conseil privé. Je vais demander à M. Greenberg quel est le résultat de ses démarches.

M. Jeff Greenberg (conseiller du Comité): Nous avons essayé de demander à un membre du Bureau du Conseil privé de bien vouloir comparaître devant le Comité pour nous expliquer les rouages du gouvernement et nous exposer en quoi consiste éventuellement leur rôle. Nous avons l'impression qu'ils donnent leur avis au légiste sur les projets de loi qui doivent recevoir la recommandation royale. Or, ils prétendent qu'ils n'ont aucun rôle officiel à jouer mais ne veulent pas comparaître devant le Comité pour le confirmer.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'estime qu'il serait utile pour nous de savoir comment se fait une recommandation du Gouverneur général. Nous aimerions savoir qui, en fait, prend cette décision.

Si la recommandation du Gouverneur général est réellement importante, il nous faut savoir qui décide si, aux yeux du gouvernement, la recommandation royale est nécessaire.

Le sénateur Kelly: J'ai l'impression, quant à moi, après avoir entendu le témoin de ce matin, qu'il ne serait pas très utile pour nous de savoir si les exigences de l'article 54 de la Constitution sont respectées ou non, étant donné que cela ne concerne que la Chambre des communes et pas notre Chambre.

Le sénateur Stewart: Voilà un point très intéressant. Cela pourrait nous servir de preuve *prima facie*, mais pas de preuve concluante que le texte ou projet de loi porte affectation de crédits lorsqu'il est accompagné d'une recommandation du Gouverneur général. Par conséquent, il serait intéressant de savoir comment on détermine si une recommandation du Gouverneur général est nécessaire ou non.

Le sénateur Kelly: Ce qui me frappe ce matin, c'est qu'il semble que notre rôle reste le même, qu'il y ait ou non recommandation royale. Sauf erreur, c'est ce que le témoin nous a dit.

M. Eglington: Si le sénateur veut mon avis, je pense que c'est une bonne interprétation. Je suppose que tout cela n'a qu'une incidence potentielle et qu'en cas de réforme du Sénat, ses pouvoirs concernant l'examen des affectations de crédits seraient peut-être réduits. On en vient ainsi à un point qui n'a

[Text]

Australian Senate, it has been a real live issue in one form or another all along, and why the Senate there has always insisted on new measures having the appropriation included in the bill, or the appropriations being included in the number two appropriation bill. In Canberra appropriation bills are drawn up in pairs, one for the ordinary annual services of government, as to the Senate, cannot amend the amounts, and the initiatives of the new as to measures which the Senate can amend at will. So once the situation arises where an Upper House's powers are restricted in any way respecting appropriation bills, then whether or not something is an appropriation becomes very important. Then the question will, to a very large extent, come, at least in the mind of the House of Commons or other lower house, to depend upon whether or not the bill is accompanied by a royal recommendation.

But the royal recommendation has to be seen for what it really is. It is a prerogative act of government, which really has nothing to do with the officials of the House of Commons in any form whatsoever. It is a royal message. It is not an action of the officials of the House of Commons.

Senator Stewart: I am looking at Standing Order 80(1) of the House of Commons as set forth in Mr. Greenberg's paper on page 7 in the middle of the page. We are told here that:

All aids and supplies granted to the Sovereign—

The Chairman: Are you quoting?

Senator Stewart: Yes, I am quoting Standing Order 80(1).

All aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada are the sole gift of the House of Commons,—

I have some difficulty with the technical language there because I did not think that the Parliament actually granted supply—but let us go on. I am again quoting:

—and all bills for granting such aids and supplies ought to begin with the House, as it is the undoubted right of the House to direct, limit, and appoint in all such bills, the ends, purposes, considerations, conditions, limitations and qualifications of such grants, which are not alterable by the Senate.

Setting aside the imperfections of the draftsmanship, let us suppose that we have a bill to set up a new agency, but there is no attempt in the bill to appropriate the money to pay the officers. That is going to be done on an annual basis in the ordinary estimates. The wording of Standing Order 80(1) would seem to imply that since there is no provision appropriating money to make good a supply voted by the House of Commons, the Senate could amend that bill at will.

Senator Kelly: You said it could?

Senator Stewart: I said it could amend the bill at will. It does not appropriate money. I realize that the witness takes a broader view of the powers of the Senate, but I am saying that here we have a bill which does not appropriate money at all. It

[Traduction]

jamais cessé d'être soulevé sous une forme ou une autre en Australie. On peut se demander en effet pourquoi le Sénat australien a toujours insisté pour que les nouvelles mesures soient accompagnées d'une affectation de crédits dans le projet de loi, ou pour que les affectations de crédits soient incluses dans les projets de loi jumelés. À Canberra, les projets de loi de crédits sont déposés deux par deux, le premier portant affectation de crédits pour les services annuels ordinaires du gouvernement dont le Sénat ne peut modifier les montants et le deuxième concernant l'initiative des nouvelles mesures auxquelles le Sénat peut apporter toute modification qu'il souhaite. Ainsi, dès le moment où les pouvoirs de la Chambre haute vis-à-vis des projets de loi portant l'affectation de crédits sont limités, il est très important de définir ce qu'est une affectation de crédits. Ensuite la Chambre des communes ou la chambre basse examinera la question en tenant compte du fait que le projet de loi soit accompagné ou non d'une recommandation royale.

Cependant, la recommandation royale doit être prise pour ce qu'elle est. Le privilège du gouvernement sur lequel les fonctionnaires de la Chambre des communes n'ont absolument aucune prise. C'est un message royal et non pas une mesure des fonctionnaires de la Chambre des communes.

Le sénateur Stewart: Le paragraphe 80(1) du Règlement de la Chambre des communes tel que cité à la page 7 du document de M. Greenberg, au milieu de la page, se lit comme suit:

Il appartient à la Chambre des communes . . .

Le président: Est-ce que vous citez le Règlement?

Le sénateur Stewart: Oui, je cite le paragraphe 80(1) du Règlement.

Il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits parlementaires au Souverain.

Techniquement, cela me semble poser problème, car je ne pensais pas que le Parlement attribuait des crédits, mais poursuivons. Je cite à nouveau:

Les projets de loi portant ouverture de ces subsides et crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes qui a indubitablement le droit de déterminer et désigner les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législatives, sans que le Sénat puisse y apporter des modifications.

Mettons de côté les imperfections du libellé et supposons que nous soyons saisis d'un projet de loi de création d'un nouvel organisme mais que le projet de loi ne contienne aucune disposition relative au paiement des fonctionnaires de cet organisme, la rémunération de ces derniers étant fixés annuellement dans le Budget des dépenses. D'après le libellé du paragraphe 80(1) du Règlement, il semble que le Sénat pourrait modifier ce projet de loi comme bon lui semble, étant donné qu'il ne contient aucune disposition portant affectation de crédits votée par la Chambre des communes.

Le sénateur Kelly: D'après vous, le Sénat aurait ce pouvoir?

Le sénateur Stewart: Je pense que le Sénat pourrait modifier ce projet de loi puisqu'il ne porte pas affectation de crédits. Je sais que le témoin a parlé des pouvoirs du Sénat dans une perspective plus large, mais dans un cas précis comme celui-ci,

[Text]

creates officers, and, if they are going to function, they have to be paid; but that is going to be provided for in an annual appropriation act. It does not contain any appropriation vote or clause.

The Standing Order of the House of Commons seems to say that the Senate could amend that bill at will since it is not an appropriation bill, nor does it contain an appropriation clause or vote. Is that an incorrect reading of the wording of the order?

Mr. Eglington: I do not think it is an incorrect reading. I think it is quite accurate. If you want some practical assistance in maintaining that position, again you could look to the practice of the Senate in Canberra, where government legislation is routinely introduced in the Senate and where the provision is put in that the cost would be borne out of moneys to be appropriated by Parliament. The bill then goes to the House of Representatives, the royal message is received, and then the appropriation is put in or the appropriation is put into the number 2 appropriation bill for new programs or new initiatives.

The Standing Order that you have quoted is a somewhat redrafted version of the Commons resolution of 1678. Of course, it read that "all aids and supplies *and aids to His Majesty in Parliament* were the sole gift of the House of Commons", which is somewhat different from this Standing Order.

Senator Stewart: Yes, I understand that.

Mr. Eglington: But that Standing Order is something that the House of Commons has expressed for itself, but it is not expressed in the Constitution. It is, indeed, a position that, even at the time that the British North America Act was passed, the House of Lords consistently refused to concede.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think we should not to let this last response pass without noting how important it is. We talk about reforming the Senate, and it may well be that the day will come when we will have more ministers of the Crown who are senators, the result of which would be that more and more government bills would be introduced in the Senate. We ought to bear in mind that our discussion of the royal recommendations, and the Australian solution to the problem just now referred to by our witness, may be extraordinarily helpful to the constitutional development of Canada. I think we ought to highlight the importance of that testimony.

Senator Bolduc: Would you go so far as saying that that order is unconstitutional?

Mr. Eglington: No, senator, I would not go that far, because the House of Commons can put whatever it chooses in its Standing Orders, and I do not believe that any court has any authority to gainsay what the House of Commons says. The question is whether or not that Standing Order has any effect on what the Senate says and does.

Senator Kelly: That sounds like Senator Stewart.

The Chairman: That order was never challenged, in any event.

[Traduction]

nous avons un projet de loi qui ne porte pas affectation de crédits. Il crée des postes dont les titulaires seront payés grâce à l'adoption d'une loi annuelle de crédits. Le projet de loi dont est saisi le Sénat ne comprend aucune disposition portant affectation de crédits.

Si l'on en croit le document de la Chambre, le Sénat peut modifier un tel projet de loi comme bon lui semble, étant donné qu'il ne s'agit pas de crédits et qu'il ne contient aucune disposition de dépenses. Est-ce que cette interprétation du Règlement est correcte?

M. Eglington: Cette interprétation me semble juste et tout à fait exacte. Pour illustrer ce point de vue, il suffit de regarder ce qui se passe à Canberra, lorsque le Sénat australien est saisi, selon la procédure normale, d'un texte dont les dispositions stipulent que les coûts seront imputés sur les crédits qui doivent être votés par le Parlement. Le projet de loi passe ensuite à la Chambre des représentants qui votent les crédits une fois que le message royal est reçu. Toutes les affectations de crédits sont regroupées dans le projet de loi n° 2 relatif aux nouveaux programmes ou nouvelles initiatives.

Le règlement que vous avez cité est une version légèrement remodelée de la résolution prise par la Chambre des communes en 1678. Bien entendu, le règlement de l'époque est quelque peu différent puisqu'il précisait, en substance, qu'il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits parlementaires à Sa Majesté.

Le sénateur Stewart: Oui, je comprends.

M. Eglington: Cependant, le règlement a été établi par la Chambre des communes, mais ne figure pas dans la Constitution. C'est en effet un énoncé que la Chambre des lords a constamment rejeté, même à l'époque de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je crois qu'il faudrait souligner l'importance de ce commentaire. La réforme du Sénat étant dans l'air, il se pourrait bien qu'un jour le Sénat compte de plus en plus de ministres dans ses rangs, ce qui aurait pour effet de permettre le dépôt de plus en plus de projets de loi au Sénat. Nous venons de faire, en étudiant le processus de la recommandation royale et la solution australienne aux problèmes soulevés par notre témoin, un travail qui pourra s'avérer extrêmement utile pour le développement constitutionnel du Canada. Le témoignage que nous venons d'entendre vaut la peine d'être souligné.

Le sénateur Bolduc: Iriez-vous jusqu'à dire que le Règlement est inconstitutionnel?

M. Eglington: Non sénateur, je n'irais pas jusque-là, car la Chambre des communes peut édicter le règlement qui semble le plus approprié et je ne pense pas qu'un tribunal ait le pouvoir de contredire ce qui a été énoncé à la Chambre des communes. Il reste à savoir si le Règlement de la Chambre des communes a une incidence sur les décisions et les actions du Sénat.

Le sénateur Kelly: C'est ce qu'a dit le sénateur Stewart.

Le président: De toute façon, ce Règlement n'a jamais été contesté.

[Text]

Mr. Eglington: That I do not know. I do not know whether or not the Canadian Senate has ever resolved that that Standing Order is contrary to its own powers and privileges. That would be a matter for historical research.

The Chairman: If there are no further questions, I wish to thank Mr. Eglington for introducing this issue to the committee. Thank you very much. The meeting is adjourned until the 19th of October.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Eglington: Je l'ignore. Je ne sais pas si le Sénat canadien a déjà conclu que le Règlement allait à l'encontre de ses pouvoirs et privilèges. Il faudrait faire une recherche à ce sujet.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie M. Eglington d'avoir évoqué devant le Comité cette question. Je vous remercie. Les travaux sont suspendus jusqu'au 19 octobre.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-14"

Secretary
of the Treasury Board

August 2, 1989

The Honourable Fernand-E. Leblanc

Chairman
Senate Standing Committee
on National Finance
The Senate
Room 268, East Block
Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Leblanc:

You will no doubt recall on May 3 and 4, 1989, the Standing Committee on National Finance requested additional information while it was examining the 1989-90 Main Estimates. This letter contains information concerning the Canadian Centre for Management Development (CCMD), payments for the Energy, Mines and Resources publication entitled *Energy—The Power of Canada—l'Horizon canadien*, and the reports that were submitted by the ministers concerning their requirements for Governor General's special warrants.

Appendix A is a sample copy of the report that each minister submitted to request additional funding through special warrants. Appendix B contains a letter dealing with the questions raised concerning the establishment of CCMD and which gives an up-to-date overview of the Bill. As you know, the Act establishing the CCMD was reintroduced in Parliament on June 27.

As for the payments concerning the EMR publication, it should be pointed out that a series of payments was made for the production of this publication beginning in March 1987 and throughout 1988-89. The most recent payment dates back to April 13, 1989 in the amount of \$96,964.35. It should be noted that all the payments were made from appropriations approved by Parliament and not from the funds obtained through Special Warrants.

Yours truly,

(original signed by) Gérard Veilleux

Ottawa

TO HER EXCELLENCY

THE GOVERNOR IN COUNCIL:

The undersigned has the honour to report that the payment of the sums mentioned in the annexed schedule, amounting to \$ _____, are urgently required for the public good and accord-

ANNEXE «FN-14»

Secrétaire
du Conseil du Trésor

Le 2 août 1989

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Président
Comité du Sénat sur les finances nationales
Le Sénat
Pièce 268, édifice de l'Est
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Sénateur,

Vous vous souviendrez sûrement que les 3 et 4 mai dernier, le Comité permanent sur les finances nationales a demandé de plus amples renseignements pendant qu'il examinait le Budget principal de 1989-1990. La présente renferme les données relatives au Centre canadien de gestion (CCG), aux paiements de la publication d'Énergie, Mines et Ressources (EMR) intitulée *Energy—The Power of Canada—l'Horizon canadien*, ainsi que les rapports qui ont été soumis par les ministres relativement à leurs besoins de mandats spéciaux du gouverneur général.

L'annexe A est un exemplaire du rapport que chaque ministre a soumis pour demander un de ces mandats spéciaux. L'annexe B renferme une lettre qui porte sur les questions soulevées aux réunions du Comité susmentionné relativement au CCG et qui donne un aperçu à jour du projet de loi. Comme vous le savez, la loi créant le CCG a été présentée à nouveau au Parlement le 27 juin.

Quant aux paiements relatifs à la publication d'EMR, il y a lieu de souligner, pour la gouverne du Comité, qu'une série de paiements ont été faits pour la production de cette publication, dès mars 1987 et tout au long de 1988-1989. Le paiement le plus récent remonte au 13 avril 1989, pour la somme de \$96 964.35. Il convient de souligner que tous les paiements ont été prélevés sur les affectations indiquées, et non sur les fonds obtenus en vertu des mandats spéciaux.

Veuillez agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Original signé par
Gérard Veilleux
Pièces jointes

Ottawa

À SON EXCELLENCE

LA GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Le soussigné a l'honneur de signaler que le paiement des sommes mentionnées dans l'annexe ci-jointe, s'élevant à \$ _____, est requis d'urgence pour le bien public et, en consé-

ingly recommends that Your Excellency in Council direct the preparation of a special warrant to be signed by Your Excellency authorizing the payment of the said sums to be made out of the Consolidated Revenue Fund.

Respectfully submitted,

Minister of

Annex B

Canadian Centre for Management Development

The purpose of this letter is to respond to questions raised during the appearance of the President before the Standing Senate Committee on National Finance on May 3, 1989 concerning the establishment of the Canadian Centre for Management Development (CCMD).

CCMD was established as a department for purposes of the Financial Administration Act and the Public Service Employment Act by Order in Council P.C. 1988-1669, August 11, 1988. It was originally intended to establish the agency through the passage of enabling legislation to set out in statute: (1) the objectives of the centre; (2) the powers of the centre; (3) the role of the principal; and (4) the role and powers of the advisory council. However, when the legislation died on the order paper, the Order in Council noted above remained in force and the Centre continued to exist. While not the ideal solution, this could be achieved under existing legislation and through delegations to the Secretary of State and thereby provided the opportunity to facilitate separate scrutiny and visibility with its own Part III of the Main Estimates.

This "Order in Council" solution is still intended to be a temporary arrangement until the appropriate legislation can be enacted by Parliament. On June 27, 1989, the government tabled its proposed legislation for the CCMD in the House of Commons. This new Bill (Bill C-34) differs from the previous version in several respects. It proposes to establish the CCMD as a Corporation with a Board of Governors and thereby address the issues of independence and accountability. It also clearly defines the objects and powers of the new Centre.

Until the CCMD has its separate legislative framework, authority to provide training to public servants already exists under Part I, Section 7 of the Financial Administration Act. Treasury Board originally delegated this authority to the Secretary of State or, more specifically, to the Public Service Commission.

With respect to the role of the Principal, as CCMD is currently established, the Principal will carry out his duties in the same manner as any departmental deputy head. This role is different from that of the former head of Touraine, who was responsible for managing a training facility and reported to a deputy head. The Principal of the Centre is appointed by the Governor-in-Council and has the rank and status of a deputy minister. The Principal has control over the form and content of programs, studies and publications of the centre, the appointment of staff, the contracting for services and any other authority normally exercised by a deputy head. Government-wide training policy, per se, remains the responsibility of the Treasury Board.

quence, recommande à Votre Excellence en conseil d'ordonner l'établissement d'un mandat spécial devant être signé par Votre Excellence et autorisant le paiement desdites sommes, à prélever sur les Fonds du revenu consolidé.

Respectueusement soumis,

Ministre de

Annexe B

Centre canadien de gestion

L'objet de la présente lettre est une réponse aux questions soulevées lors de la comparution du président devant le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales le 3 mai dernier, relativement à la création du Centre canadien de gestion (CCG).

Le Centre a été créé comme un ministère, aux fins de la Loi sur la gestion des finances publiques et de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, en vertu du décret du C.P. n° 1988-1669, en date du 11 août 1988. À l'origine, on cherchait à créer un organisme en adoptant la loi habilitante qui fixerait: (1) les objectifs du Centre; (2) ses pouvoirs; (3) le rôle du directeur et (4) le rôle et les pouvoirs du conseil consultatif. Toutefois, lorsque le projet de loi est mort au Feuilleton, le décret dont il vient d'être question est resté en vigueur et le Centre a continué d'exister. Loin d'être la solution idéale, cette façon de procéder permettait de créer le Centre en invoquant les lois existantes et en déléguant les pouvoirs au secrétaire d'État. Par conséquent, doté de sa propre partie III du Budget principal, le Centre se prêtait plus facilement à l'examen distinct et prenait toute son importance.

La solution du décret demeure toujours une modalité temporaire, jusqu'à ce que la loi appropriée puisse être adoptée par le Parlement. Le 27 juin 1989, le gouvernement a déposé à la Chambre son projet de loi créant le Centre. Ce nouveau projet de loi (C-34) diffère de la première version à plusieurs égards. Tout d'abord, il préconise la création du Centre comme une société d'État dotée d'un conseil d'administration et fait valoir les questions d'indépendance et de responsabilisation. Il définit aussi clairement les objectifs et les pouvoirs du nouveau centre.

Jusqu'à l'adoption d'une loi distincte, les pouvoirs associés à la formation offerte aux fonctionnaires continueront d'être prévus dans la partie I, article 7 de la Loi sur la gestion des finances publiques. À l'origine, le Conseil du Trésor a délégué ces pouvoirs au secrétaire d'État ou, plus précisément, à la Commission de la Fonction publique.

Comme le Centre vient tout juste d'être créé, le directeur devra remplir ses fonctions de la même façon que n'importe quel administrateur général d'un ministère. Ce rôle s'éloigne de celui de l'ancien directeur de l'école de Touraine, qui relevait d'un administrateur général, et dont les responsabilités se limitaient à la gestion de l'établissement de formation. Le directeur du Centre est nommé par le gouverneur en conseil et a le rang et le statut d'un ministre. Le directeur exerce un contrôle sur la forme et le contenu des programmes, l'adjudication de marchés de services et jouit de tout autre pouvoir normalement exercé par un administrateur général. La politique de formation qui s'applique à l'ensemble de l'administration fédérale demeure, comme telle, la responsabilité du Conseil du Trésor.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Graham C. Eglinton, LL.B., LL.M.

M. Graham C. Eglinton, LL.B., LL.M.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Thursday, October 19, 1989

Issue No. 15

Fourth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1990

SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

Interim report on the Main Estimates
for the fiscal year ending
March 31, 1990

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Le jeudi 19 octobre 1989

Fascicule n° 15

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Rapport intérimaire sur le Budget des
dépenses pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Cools	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Atkins. (*October 18, 1989*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Cools	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins. (*le 18 octobre 1989*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,
Wednesday, May 2, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips, moved, seconded by
the Honourable Senator David:

That the Standing Senate Committee on National
Finance be authorized to examine and report upon the
expenditures set out in the Estimates for the fiscal year
ending the 31st March, 1990, with the exception of Privy
Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, du mercredi 2 mai
1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par
l'honorable sénateur David,

Que le Comité sénatorial permanent des finances natio-
nales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le
Budget des dépenses pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil
privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 19, 1989
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody and Stewart. (6)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senator Jacques Flynn. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research. Also in attendance Dr. Edward J. D. Ketchum.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1989 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Witness:

Mr. J. P. Joseph Maingot, Q.C., former Law Clerk and Parliamentary Counsel, House of Commons.

The witness made a presentation and responded to questions.

It was agreed that the correspondence between the Chairman and the Honourable Senator Frith in respect to the relationship of this Committee's examination of Royal Recommendations and the Ross Report be appended to this day's proceedings. (See Appendix "NF-15".)

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 OCTOBRE 1989
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Doody et Stewart. (6)

Présent, mais non membre du Comité: L'honorable sénateur Jacques Flynn. (1)

Présents: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche. *Aussi présent,* M. Edward J. D. Ketchum.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, le Comité poursuit son examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

Témoin:

M. J. P. Joseph Maingot, c.r., ancien légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu d'annexer aux délibérations de ce jour la correspondance entre le président du Comité et l'honorable sénateur Frith sur le rapport qu'il y a entre l'examen par le Comité du document sur la recommandation royale et le rapport Ross. (Voir l'annexe «NF-15»)

À 12 h 30, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, October 17, 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the expenditures proposed by the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1990, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages), has, in obedience to the Order of Reference of May 2, 1989, examined the said Estimates and presents its interim report.

Undertaking this review, the Committee heard from the following witnesses:

The Honourable Robert R. de Cotret, P.C., M.P.,
President of the Treasury Board.

From the Treasury Board:

Mr. Gérard Veilleux, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J.A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Introduction

On Friday, April 28, the President of the Treasury Board tabled the Estimates of the Government of Canada. These Estimates include three documents: the Government Expenditure Plan (Part I), the Estimates (Part II), and the Departmental Expenditure Plans (Part III). Part I gives an overview of the government's expenditure plan for the year and includes a general summary of the plan across the major sectors, e.g., economic, social, foreign and defence, debt service, etc. Part III provides individual volumes for each department and agency with detailed breakdowns of expenditures by program components. It also provides some assessment of program performance and effectiveness. Part II presents the document which, from a procedural point of view, involves the legislative process through the tabling of the Supply bill.

This part of the Main Estimates is divided into sections that correspond to government departments. Each section lists by department two kinds of items - statutory items and budgetary items. The first kind are listed for information only since the expenditures have already been approved by Parliament in legislation; the second are items that require approval of Parliament and consequently appear in the Supply Bill.

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 17 octobre 1989

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), a, conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, étudié ledit budget et présente son rapport intérimaire.

Dans le cadre de cette étude, le Comité a entendu les témoins suivants:

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., député,
Président du Conseil du Trésor.

Du Conseil du Trésor:

M. Gérard Veilleux, secrétaire;
M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J.A. Macdonald, Contrôleur général du Canada.

Introduction

Le président du Conseil du Trésor a déposé le Budget des dépenses de l'État le vendredi 28 avril. Trois documents budgétaires en font partie: le Plan de dépenses du gouvernement (Partie I), le Budget des dépenses principal (Partie II) et le Plan de dépenses des ministères (Partie III). Dans la Partie I, on trouve un aperçu global du plan de dépenses du gouvernement pour l'exercice ainsi qu'un sommaire du plan par secteurs principaux, soit les dépenses d'ordre économique, les dépenses d'ordre social, les dépenses liées aux affaires extérieures, à la défense nationale, au service de la dette, et ainsi de suite. La Partie III consiste en une ventilation détaillée des dépenses par élément de programme de chaque ministère et organisme. On y trouve également une évaluation du rendement et de l'efficacité de chaque programme. Quant à la Partie II, elle présente le document qui, du point de vue de la procédure, fait intervenir le processus législatif par le dépôt du projet de loi de crédits.

Cette composante du Budget des dépenses se divise en diverses parties correspondant chacune aux différents ministères. Chaque partie énumère, pour chaque ministère, deux types de postes: les postes législatifs et les postes budgétaires. Les premiers n'y figurent qu'à titre d'information puisque les dépenses ont déjà été approuvées par une loi du Parlement; les seconds nécessitent l'approbation du Parlement et figurent par conséquent dans le projet de loi de crédits.

Each item or Vote that appears in the Estimates contains an amount of money and a description. The description must refer solely to the Business of Supply and may not contain any reference to legislation or the seeking of approval for new activities that would normally require separate legislation.

The Estimates

In his testimony, Mr. de Cotret, President of the Treasury Board, provided the Committee with an overview of the government's spending plans for 1989-90. He indicated that the government expects to make budgetary expenditures totalling \$132.2 billion. Of this, the government has identified \$119.4 billion in the Estimates representing a 7.7 percent increase over comparable Estimates from the previous fiscal year. The remaining \$12.9 billion is reserved for supplementary expenditures and other provisions. These are identified in the following Table:

EXPENDITURE FRAMEWORK				
(\$ millions)	1987-88	1988-89	1989-90	
Budgetary Main Estimates				
Statutory expenditures	72,310	78,488	88,049	
Annual appropriations	37,827	40,878	42,939	
Total Budgetary Main Est.	110,141	119,366	130,988	
Reserves for Supplementary Est.	3,846	4,264	3,120	
Projected Total Budgetary Est.	113,987	123,630	134,108	
Other Elements of the Expenditure Plan				
Consolidation of Accounts	9,543	9,580	9,617	
Provision for valuation	180	200	375	
Allowance for lapse	-1,140	-1,160	-1,200	
Total Budgetary Expenditures	122,550	132,250	142,900	

Source: Estimates 1987-88, Part I
Estimates, 1988-89, Part I
Estimates, 1989-90, Part I

The 1989-90 Estimates were tabled in late April - approximately two months later than is expected. This unusual occurrence was brought on because the Parliament was adjourned in February and then prorogued until the beginning of April. This led to a number of procedural problems.

À chaque poste ou crédit figurant dans le Budget des dépenses correspond une somme d'argent et une description. Cette description doit uniquement concerner les crédits et ne doit ni se reporter à une loi ni viser à faire approuver de nouvelles activités pour lesquelles une loi distincte est normalement requise.

Le Budget des dépenses

Lors de son témoignage, M. de Cotret, le président du Conseil du Trésor, a donné au Comité un aperçu des plans de dépenses du gouvernement pour 1988-1989. Il a signalé que le gouvernement s'attend à engager des dépenses budgétaires d'un montant total de 132,2 milliards de dollars. Dans le Budget des dépenses, le gouvernement a précisé l'affectation d'une première tranche de 119,4 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 7,7 p. 100 par rapport aux prévisions comparables de l'exercice précédent. Le reste, soit 12,9 milliards de dollars, est réservé aux dépenses supplémentaires et à d'autres provisions. Celles-ci sont d'ailleurs précisées au Tableau suivant:

CADRE DES DÉPENSES				
(en millions de dollars)	1987-1988	1988-1989	1989-1990	
Budget des dépenses principal				
Dépenses législatives	72 310	78 488	88 049	
Crédits annuels	37 827	40 878	42 939	
Total budgétaire - Budget des dépenses principales	110 141	119 366	130 988	
Réserves pour Budget des dépenses supplémentaires	3 846	4 264	3 120	
Total des prévisions budgét.	113 987	123 630	134 108	
Autres éléments du Plan des dépenses				
Consolidation des comptes	9 543	9 580	9 617	
Provisions pour évaluations	180	200	375	
Provisions pour péremptions	-1 140	-1 160	-1 200	
Total des dépenses budg.	122 550	132 250	142 900	

Source: Budget des dépenses de 1987-1988, Partie I
Budget des dépenses de 1988-1989, Partie I
Budget des dépenses de 1989-1990, Partie I

Le Budget des dépenses de 1989-1990 a été déposé à la fin d'avril, environ deux mois plus tard que prévu. Cette situation inhabituelle est due au fait que le Parlement a ajourné ses travaux en février et s'est ensuite prorogé jusqu'au début d'avril. Cela a entraîné un certain nombre de problèmes en matière de procédure.

Firstly, interim supply to cover non-statutory expenditures for the first three months of the new fiscal year, normally granted by the end of March, was not provided. Because the government did not have any authority to spend money except in areas where it had previously been granted statutory authority, it was forced to seek special warrants from the Governor General to cover a period between April 1 and May 15. This was not the first use of these special warrants by the government since the 1988 election. This use of these warrants was questioned by the National Finance Committee from both a legal and constitutional perspective, and it formed the basis for its report on the interim supply bill.¹

Secondly, the Estimates normally are referred to committees in both the House and Senate by the beginning of March and are reported, or deemed to have been reported, by the time the supply bill is tabled in the middle of June. This leaves committees about three months to review these Estimates. This year, committee time would have been limited to one month if the date for tabling the necessary supply bill was to remain in June. Accordingly, the first reading date for this supply bill in the House was delayed until October.

This interim report is being tabled in anticipation of the supply bill that will grant authority to the government to spend the remaining amount it requested in the Main Estimates.

Statutory Expenditures and Financial Legislation

Each year, when reviewing the Main Estimates, the National Finance Committee selects one or two themes to pursue rather than trying to cover the entire estimates. This year, because of the timing of the tabling of the Estimates, most of its hearings during the Estimates period were focused on the use by the government from special warrants of the Governor General. The other issue that has been of interest to committee members is the amount of money spent annually that does not need annual approval from Parliament.

Of the \$131.0 billion listed in the Estimates, \$42.9 billion, or 32.8 percent is allocated to non-statutory expenditures - the amount that Parliament is asked to authorize. Statutory expenditures account for \$88.0 billion, or 67.2 percent of the total. This is an increase of 1.5 percent over the previous year.

Premièrement, les crédits provisoires nécessaires afin de couvrir les dépenses non législatives des trois premiers mois du nouvel exercice, qui sont normalement accordés avant la fin de mars, n'ont pas été consentis. Étant donné que le gouvernement ne pouvait pas dépenser d'argent sauf dans les secteurs où il avait déjà reçu une autorisation législative, il a été forcé de demander des mandats spéciaux au gouverneur général pour la période s'étendant entre le 1er avril et le 15 mai. Ce n'était pas la première fois que le gouvernement avait recours à ces mandats spéciaux depuis son élection en 1988. La pertinence de cette démarche a d'ailleurs été contestée par le Comité des finances nationales à la fois sur le plan juridique et sur le plan constitutionnel, et a constitué le thème principal de son rapport sur le projet de loi de crédits provisoires.¹

Deuxièmement, le Budget des dépenses est normalement renvoyé aux comités de la Chambre et du Sénat avant le début de mars et ces comités font rapport à son sujet ou sont réputés avoir fait rapport à son sujet avant que le projet de loi de crédits ne soit déposé au milieu de juin. Cela laisse aux comités environ trois mois pour étudier le Budget des dépenses. Cette année, les comités n'auraient disposé que d'un mois pour étudier ce document si le projet de loi de crédits nécessaire avait été déposé en juin comme prévu. Par conséquent, la première lecture à la Chambre de ce projet de loi de crédits a été reportée au mois d'octobre.

Le présent rapport provisoire est déposé en prévision de ce projet de loi de crédits qui autorisera le gouvernement à dépenser le reste des sommes qu'il a demandées dans le Budget des dépenses principal.

Les dépenses législatives et la législation financière

Chaque année, au moment de l'étude du Budget principal des dépenses, le Comité des finances nationales choisit d'étudier un ou deux thèmes plutôt que d'essayer de traiter de l'ensemble du document. Cette année, en raison de la date du dépôt du Budget des dépenses, la plus grande partie des séances tenues pendant la période réservée au Budget des dépenses ont porté sur l'utilisation par le gouvernement des mandats spéciaux du gouverneur général. L'autre question qui a intéressé les membres du Comité est la somme d'argent qui est dépensée annuellement sans qu'il soit nécessaire d'obtenir chaque année l'autorisation du Parlement.

Les dépenses non législatives - c'est-à-dire les dépenses qu'on demande au Parlement d'autoriser - représentent 42,9 milliards de dollars, c'est-à-dire 32,8 p. 100 du total des dépenses figurant dans le budget (131,0 milliards de dollars). Quant aux dépenses législatives, elles se chiffrent à 88,0 milliards de dollars, c'est-à-dire 67,2 p. 100 du total. Il s'agit d'une augmentation de 1,5 p. 100 par rapport à l'exercice précédent.

The size of these statutory expenditures relative to the total Estimates has been of concern to the committee for many years. For example, in this report on the Main Estimates in 1983, the committee expressed concern that:

"... that in 1982-83, 59 percent of the Estimates were statutory. For this fiscal year, 1983-84, the statutory component rose to 63 percent; this left a decline of 4 percent of total Estimates available for government to meet contingencies or deal with emergencies without increasing total spending. This increase in the statutory component means that once Parliament approves the legislation, no authority from year to year is required from Parliament for expenditures based upon these statutes."²

Again in 1988, the committee raised the same point:

"The value of statutory items this year represents approximately the same proportion of the total budgetary Estimates as it has in the last few years. This caused some committee members to reflect upon the difficulty reducing the annual deficit when so much of the annual Estimates are taken up with statutory expenditures. Mr. Mazankowski responded that much of the statutory items are in transfer payments to both individuals and provincial governments particularly for such program areas as social assistance, income security, and the fiscal transfers to the provinces. He did indicate that while there had been extensive review of these statutory expenditures, it was very difficult to consider changes to them because they have "become a way of life and [are] part of the Canadian tradition of sharing". The committee speculated that within the current revenue and expenditure framework, it may be difficult for the government to reduce the annual deficit from its current level of \$28.9 billion to the projected \$19.5 billion by 1992-93."³

Authority to make statutory expenditures is granted through financial legislation that seeks authority to draw from public revenues - sometimes called "money bills".

Financial legislation in Canada is made up of two distinct and parallel legislative processes. The Estimates and their consequent bills drawing on public revenues are one side of this process, while the various taxation measures which replenish public revenues for the business of government, principally the Consolidated Revenue Fund, are the other side.

L'importance des dépenses législatives par rapport au total du Budget des dépenses préoccupe le Comité depuis de nombreuses années. Par exemple, dans le rapport qu'il préparait en 1983 sur le Budget des dépenses principal, le Comité avait signalé ce qui suit:

« (...) qu'en 1982-1983, 59 p. 100 des postes budgétaires étaient statutaires (sic), mais que pour la présente année financière, 1983-1984, la proportion de postes statutaires atteint 63 p. 100; cela réduit de 4 p. 100 les crédits budgétaires dont disposera le gouvernement pour répondre aux besoins imprévus ou aux situations d'urgence sans accroître le total des dépenses. Les dépenses statutaires sont celles qui, ayant été autorisées de façon permanente par une loi du Parlement, n'ont pas besoin d'être approuvées de nouveau par ce dernier; cette augmentation aurait donc un caractère définitif ».²

Le Comité a d'ailleurs soulevé de nouveau cette question en 1988:

« La valeur des postes législatifs cette année représente à peu près la même proportion des dépenses budgétaires qu'au cours des récentes années. Certains membres du Comité se sont demandés comment on pourra réduire le déficit annuel si les dépenses législatives occupent une part aussi élevée des prévisions budgétaires annuelles. M. Mazankowski a répondu qu'une bonne partie des dépenses législatives est absorbée par les paiements de transfert aux particuliers et aux gouvernements provinciaux, en particulier au titre de l'aide sociale, de la sécurité du revenu et de transferts fiscaux aux provinces. Il a indiqué que malgré une révision en profondeur des dépenses législatives, il demeure difficile de les réduire parce qu'elles « constituent un mode de vie et font partie de la tradition de partage au Canada ». Le Comité a fait remarquer que dans le cadre actuel des revenus et dépenses, le gouvernement pourrait avoir de la difficulté à réduire le déficit annuel de 28,9 milliards de dollars aux 19,5 milliards prévus en 1992-1993. »³

Ce sont les lois de nature financière qui permettent au gouvernement d'engager des dépenses législatives puisque ces lois, qui sont parfois appelées « projets de loi de finances », visent à demander l'autorisation de puiser dans les recettes publiques.

Au Canada, l'adoption de lois de nature financière comporte deux processus législatifs distincts et parallèles. Les prévisions budgétaires et les projets de loi qui leur font suite constituent un aspect de ce processus, tandis que les différentes mesures fiscales destinées à procurer des fonds au Trésor public pour permettre au gouvernement de fonctionner en constituent le deuxième aspect.

Any expenditure in Canada and any tax must be authorized by legislation that originates in the House of Commons. This requirement is set forth in Section 53 of the *Constitution Act, 1867* which states:

"Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons."

The approval of Expenditure by the House of Commons is constrained by the provisions of Section 54 of the *Constitution Act, 1867* which stipulates that the House of Commons may not adopt or pass any measure that appropriates money without recommendation by the Governor General. Section 54 states:

"It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to the House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed."

Measures covered by the provisions of this section can be grouped into two types:

1. Ordinary Appropriation Bills:

These bills seek approval from Parliament to withdraw money from public revenues, normally the Consolidated Revenue Fund.

2. Financial Bills other than Appropriation:

These include bills other than annual appropriation that contain clauses that seek authority to draw specified amounts from the public revenues for purposes other than those provided for annually.

The passage of such bills grants to the government the power to draw from public revenues without the annual approval of Parliament.⁴ Items found in these kinds of bills include such expenditures as judges' salaries, transfer payments to the provinces for health and education, etc.

Two bills dealt with in the 1984-88 Parliament by the National Finance Committee illustrate the problem in determining when a bill actually requires the recommendation of the Governor General.

Au Canada, toute dépense ou tout impôt doivent être autorisés par une loi présentée à la Chambre des communes. Cette obligation est précisée à l'article 53 de l'Acte constitutionnel de 1867 et se lit ainsi:

«Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes.»

L'approbation des dépenses par la Chambre des communes est soumise aux dispositions de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui stipule que la Chambre des communes ne peut adopter de mesures prévoyant l'affectation de crédits sans une recommandation du gouverneur général. L'article 54 s'énonce ainsi:

«Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.»

Les mesures visées par cet article peuvent être groupées en deux grandes catégories:

1. Les projets de loi de crédits ordinaires:

Ces projets de loi demandent au Parlement l'autorisation de puiser des fonds dans les rentrées du Trésor public.

2. Les projets de loi financiers autres que les projets de loi de crédits:

Différents des projets de loi de crédits annuels, ces projets de loi contiennent des dispositions visant à obtenir l'autorisation de prélever des sommes précises des fonds publics pour atteindre des objectifs distincts de ceux qui sont poursuivis par les crédits annuels.

L'adoption de ces projets de loi donne au gouvernement le droit de puiser dans les recettes publiques sans devoir obtenir l'approbation du Parlement tous les ans.⁴ Sont visées par ce genre de mesures législatives des dépenses comme la rémunération des juges, les paiements de transfert aux provinces pour la santé et l'éducation, etc.

Deux projets de loi étudiés lors de la dernière législature (1984-1988) par le Comité des finances nationales montrent comment il est difficile de déterminer dans quels cas un projet de loi exige véritablement la recommandation du gouverneur général.

Bill C-103, an Act to establish the Atlantic Canada Opportunities Agency, was introduced in the House of Commons with the recommendation of the Governor General that appropriations be made from public revenue as prescribed in this bill. Yet while the bill contained clauses that referred to money such as expenses and salaries, those clauses did not specify amounts or seek authority to appropriate any money from public revenues. When the Senate recommended to the House of Commons that the bill be split, the House disagreed on the basis that the Senate neglected the claim of the House to have exclusive authority over the content of appropriation bills. The Commons claims this privilege in its standing orders. Standing Order 80(1) states:

"All aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada are the sole gift of the House of Commons and all bills for granting such aids and supplies ought to begin in the House, as it is the undoubted right of the House to direct, limit, and appoint in all such bills, the ends, purpose, considerations, conditions, limitations, and qualifications of such grants, which are not alterable by the Senate."⁵

In effect, the House was arguing that Bill C-103 was an appropriation bill and therefore was not alterable by the Senate. Yet there is some question whether Bill C-103 actually appropriated any money from public revenues.

Bill C-148, an Act to establish the Canadian Centre for Management Development, also was introduced with a royal recommendation. From close scrutiny in the Senate National Finance Committee,⁶ it appeared that no clause of the bill appropriated money. Any money needed to finance activities of this Centre would have had to be appropriated through the Estimates. The reason given by government witnesses in committee for the inclusion of a royal recommendation was that it was a prudent measure, particularly as it might have been deficient without this recommendation.⁷ The committee was told also that in this case, a royal recommendation was included on the advice of officials from the Privy Council, Machinery of Government section, and the Department of Justice.⁸

In addition to this apparent lack of clarity with respect to procedures for advising the Governor General on whether bills actually appropriate money, there is some confusion also over the role of the Senate in such matters.

Lorsque le projet de loi C-103, Loi portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a été déposé à la Chambre des communes, il était assorti d'une recommandation du gouverneur général prévoyant l'affectation de deniers publics conformément à ce qui était prescrit dans ce projet de loi. Pourtant, même si ce dernier comporte des dispositions à incidence financière, comme les frais et la rémunération, aucun montant précis n'y est mentionné et aucune autorisation d'affecter des sommes tirées des recettes publiques n'y est demandée. Quand le Sénat a recommandé à la Chambre de scinder le projet de loi, la Chambre s'y est opposée affirmant que le Sénat a oublié de reconnaître que la Chambre revendique être la seule à pouvoir décider du contenu des projets de loi de crédits. La Chambre des communes revendique en effet ce privilège au paragraphe 80(1) de son Règlement:

«Il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits parlementaires au Souverain. Les projets de loi portant ouverture de ces subsides et crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes, qui a indiscutablement le droit d'y déterminer et désigner les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législatives, sans que le Sénat puisse y apporter des modifications».⁵

En fait, la Chambre soutenait que le projet de loi C-103 constituait un projet de loi de crédits et que le Sénat ne pouvait donc pas le modifier. Il reste qu'il n'est pas certain que ce projet de loi portait effectivement sur l'affectation de sommes tirées des recettes publiques.

Le projet de loi C-148, Loi constituant le Centre canadien de gestion, s'assortissait lui aussi d'une recommandation royale. Il est ressorti de l'examen attentif de ce projet de loi au sein du Comité des finances nationales,⁶ qu'aucune disposition de celui-ci ne visait l'affectation de deniers publics. Toute somme nécessaire au financement des activités découlant de l'approbation du projet de loi aurait dû être allouée au moyen du Budget des dépenses. Aux dires des témoins représentant le gouvernement devant le Comité, la recommandation royale a été incluse par mesure de prudence, en particulier parce qu'on aurait pu considérer que le projet de loi présentait une lacune autrement.⁷ Le Comité a en outre appris que la recommandation royale avait été incluse dans ce projet de loi sur l'avis de fonctionnaires du ministère de la Justice et du Conseil privé (Appareil gouvernemental).⁸

Outre ce manque apparent de clarté en ce qui a trait à la marche à suivre pour faire savoir au gouverneur général si des projets de loi portent effectivement affectation de deniers publics, on semble ne pas très bien saisir quel est le rôle du Sénat dans ce domaine.

In 1918, a special Senate Committee on the Rights of the Senate in Matters of Financial Legislation (the Ross Committee) was convened.⁹ In its report, the Committee drew a number of conclusions including the point that the Senate has, and always had, the powers to amend bills appropriating public revenue or imposing taxes by reducing them, but has no right to increase them without the consent of the Crown.

Currently, the decision to apply the royal recommendation to a bill follows a simple course. When a bill is drafted, officials from the Legislative Branch of the Privy Council refer it to the law clerk of the House to determine if it requires the recommendation of the Governor General. The Legislative Branch may give its recommendation, but in the end it is the law clerk's decision. There is no formal requirement that the originating department of the Treasury Board be consulted to determine if the purpose of the bill is to appropriate money from public revenues.

Conclusions

At this time, it would appear that there is a lack of clarity over the need for the royal recommendation on certain pieces of legislation. Those who advise the Crown may or may not have a clear understanding of the nature and function of a royal recommendation. Consequently, there may not be any clear guidelines for its use.

The review by the National Finance Committee of the purpose and practice of the use of the royal recommendation should shed light on:

the history of the use of the royal recommendations in the U.K. and Canada;

when a vote or bill requires a royal recommendation;

who currently is responsible for asking the Governor General for a royal recommendation;

what is the legal and conventional role of the Senate with respect to votes or bills introduced in the House of Commons with a royal recommendation?

The committee intends to continue its hearings on this matter and will report its findings in the near future

En 1918, le Comité sénatorial spécial sur les droits du Sénat en matière de législation financière (le Comité Ross) a été constitué.⁹ Dans son rapport, le Comité tire un certain nombre de conclusions, notamment que le Sénat a et a toujours eu le pouvoir de modifier les projets de loi d'ordre financier ou fiscal en réduisant les montants prévus, mais qu'il ne peut les accroître sans le consentement de la Couronne.

Actuellement, le processus suivi afin de déterminer s'il faut inclure ou non la recommandation royale à un projet de loi est simple. Une fois le projet de loi rédigé, le Secrétariat de la législation du Conseil privé le renvoie au légiste de la Chambre, qui décide si le projet de loi nécessite la recommandation du gouverneur général. Le Secrétariat peut donner son avis, mais la décision finale est prise par le légiste. Il n'est pas obligatoire de consulter le ministère d'où émane le projet de loi ou le Conseil du Trésor afin de déterminer si le projet de loi vise l'affectation de fonds provenant de recettes publiques.

Conclusions

Il semble qu'il n'est pas possible pour le moment d'établir avec certitude si la recommandation royale est requise pour certaines mesures législatives. Les conseillers de la Couronne en la matière ne comprennent pas toujours clairement la nature et la fonction d'une recommandation royale. Par conséquent, il n'existe pas toujours de directives claires sur son utilisation.

L'étude par le Comité des finances de l'objet et de l'utilisation de la recommandation royale devrait permettre d'éclaircir les questions suivantes:

- Dans le passé, quelle utilisation a-t-on faite des recommandations royales au Royaume-Uni et au Canada;
- quand un crédit ou un projet de loi nécessite-t-il une recommandation royale;
- actuellement, qui demande une recommandation royale au gouverneur général;
- selon la loi et les usages, quel est le rôle du Sénat relativement aux crédits ou projets de loi présentés à la Chambre des communes avec une recommandation royale?

Le Comité a l'intention de poursuivre les audiences sur cette question et de faire rapport à ce sujet dans un avenir rapproché.

C-14, an Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada for the financial year ending March 31, 1990.

Senate Debates, June 14, 1983, pp. 5794-5798.

Senate Debates, June 7, 1988, pp. 3611-3612

1. Le projet de loi C-14, Loi accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada pendant l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

2. Débats du Sénat, 14 juin 1983, pp. 5794-5798.

3. Débats du Sénat, 7 juin, 1988, pp. 3611-3612.

4. While such expenditures do not require the annual approval of Parliament, the amount to be spent is included in the estimates for information only. These amounts, however, do not appear in the associated supply legislation.

5. Although the House claims this privilege, through S.O. 80(2), it is willing to expedite the business of Parliament with regard to any bill originating in the Senate or any amendment proposed in the Senate which simply imposes financial penalties to punish or prevent crime, but which is not a substitute for taxation.

6. See *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Issue No. 45, September 22, 1988, pp. 45:22-23.

7. *Ibid.*

8. This bill died in the National Finance Committee when the 33rd Parliament was dissolved.

9. The Senate of Canada, *Report of the Special Committee Appointed to Determine the Rights of the Senate in Matters of Financial Legislation*, (The Honourable W.B. Ross, K.C., Chairman, 1st Session, 13th Parliament, 1918. Reprinted by the King's Printer, 1949.

4. Bien que de telles dépenses n'exigent pas l'approbation annuelle du Parlement, le montant des dépenses prévues est inclus dans les prévisions budgétaires à titre d'information seulement, mais il ne figure pas dans les mesures législatives de crédits qui s'y rapportent.

5. Bien qu'elle réclame ce privilège, la Chambre est disposée comme l'indique le paragraphe 80(2) du Règlement, à faciliter l'exécution des travaux du Parlement en ce qui a trait aux projets de loi émanant du Sénat et aux amendements proposés par celui-ci lorsque ces projets de loi ou amendements ne visent qu'à infliger des peines pécuniaires afin de punir ou de prévenir des crimes, sans cependant constituer une taxe.

6. Voir les *Délibérations* du Comité sénatorial permanent des finances nationales, fascicule n° 45, le 22 septembre 1988, p. 45:22-23.

7. *Ibid.*

8. Ce projet de loi en était encore à l'étape de l'étude en comité au Sénat à la fin de la 33^e Législature et n'a donc jamais reçu la sanction royale.

9. Le Sénat du Canada, *Rapport du Comité spécial chargé de déterminer les droits du Sénat en matière de législation financière*, (l'honorable W.B. Ross, c.r., président), Première Session, 13^e Législature, 1918, Réimprimé par l'imprimeur du Roi en 1949.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 19, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the fourth meeting of the committee on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1990. We are also considering the subject of the royal recommendation.

We received some correspondence from Senator Frith regarding the urgency of the report, and that can be appended to the *Minutes of the Proceedings* today. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of Appendix see NF-15).

The Chairman: I should like to say a few words regarding Joseph Maingot, the witness this morning. I have known him from the time I was in the House.

Les sénateurs ont déjà reçu une courte biographie du témoin d'aujourd'hui, mais je tiens à dire pour inscription dans les procès-verbaux que monsieur Maingot est diplômé de l'université d'Ottawa et de Osgoode Hall. Il a été reçu au barreau de la province d'Ontario en 1960. En 1975, il a été nommé conseiller de la reine.

De 1960 à 1962, monsieur Maingot était en pratique privée à Fort Érié, Ontario puis à Ottawa de 1962 à 1966. Il est entré au service de la Chambre des communes en 1967 à titre d'ajoint au légiste et conseiller parlementaire. C'est à ce titre que nous l'avons invité comme témoin aujourd'hui. Il a été nommé légiste et conseiller parlementaire en 1971 et a occupé ce poste jusqu'en 1982. Il a alors été nommé à la Commission de réforme du droit du Canada et il en fait toujours partie.

Il a été secrétaire de la section canadienne des libertés civiles de l'Association du barreau du Canada de 1965 en 1967; secrétaire fondateur de l'Association des greffiers parlementaires du Canada en 1968; puis secrétaire de la délégation fédérale canadienne à la conférence des parlementaires du Commonwealth à Nassau aux Bahamas en 1968.

Monsieur Maingot est aussi l'auteur d'un livre intitulé *Le privilège parlementaire au Canada*, un ouvrage, à ce qu'on me lit, hautement coté par tous les parlementaires.

Monsieur Maingot, je vous cède la parole.

M. Joseph Maingot, c.r., ancien légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes: Merci, monsieur le président. C'est un vrai plaisir pour moi de comparaître aujourd'hui devant le comité sénatorial des finances nationales. J'aimerais apporter un petit changement à ma biographie. Je ne suis plus la Commission de réforme du droit du Canada.

Je sais que la raison pour laquelle vous m'avez demandé de comparaître devant votre comité c'est à titre d'ancien légiste et

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 octobre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget des dépenses principal soumis au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Il s'agit de la quatrième réunion du Comité relative au Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990. Nous allons également étudier la recommandation royale.

Nous avons reçu de la correspondance du sénateur Frith concernant l'urgence du rapport, et nous pouvons l'annexer au procès-verbal d'aujourd'hui. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

(Pour le texte de l'annexe voir NF-15.)

Le président: J'aimerais dire quelques mots de Joseph Maingot qui est notre témoin de ce matin. Je le connais depuis mon élection à la Chambre.

Hon. Senators have already been handed a brief biography of the witness. I would, however, like to state for the record that Mr. Maingot is a graduate of the University of Ottawa and of Osgoode Hall and was called to the Ontario bar in 1960. He was appointed Queen's Counsel in 1975.

From 1960 to 1962, Mr. Maingot was in private practice in Fort Erie, Ontario. He later practised law in Ottawa from 1962 to 1966. He began working for the House of Commons in 1967 as Assistant to the Law Clerk and Parliament Counsel. We have invited him to testify in this capacity today. In 1971, he was appointed Law Clerk and Parliamentary Counsel, a position which he held until 1982. He was then appointed to the Law Reform Commission of Canada and he continues to work for the Commission today.

From 1965 to 1967, he served as Secretary of the Canadian civil liberties section of the Canadian Bar Association; he was the founding secretary of the Association of Clerks-at-the-Table in Canada in 1968 and served as secretary of the Canadian federal delegation to the Commonwealth Parliamentary Conference in Nassau, the Bahamas, in 1968.

Mr. Maingot is also the author of "*Le privilège parlementaire au Canada*", a book, I am told, that is highly regarded by all parliamentarians.

You may proceed, Mr. Maingot.

Mr. Joseph Maingot, Q.C., former Law Clerk and Parliamentary Counsel, House of Commons: Thank you, Mr. Chairman. I am truly delighted to appear today before the Senate National Finance Committee. I would just like to make one correction to my biography. I am no longer with the Law Reform Commission of Canada.

You have asked me to appear today before your committee because of the time I served as Law Clerk and Parliamentary

[Text]

conseiller parlementaire de la Chambre des communes et surtout en qualité de responsable des recommandations royales.

Je vais commencer en vous disant ce que je faisais à ce moment-là à la Chambre des communes. Un des rôles du légiste était de rédiger les projets de loi pour les députés. Pour les députés le sujet de dépense d'argent était toujours une question importante. Il y avait deux questions importantes, la question de dépense d'argent et l'ingérence dans les pouvoirs des provinces.

Je compare ce que je faisais pour les députés avec ce que je faisais pour le ministre qui était membre du gouvernement et qui lui aussi voulait présenter un projet de loi au Parlement. Si on parlait du marché des actions (stock market), pour les députés j'agissais plutôt comme un «boeuf». C'est-à-dire, faire tout mon possible pour les députés et puis aller aussi loin que je pouvais pour les aider sans interpréter malhonnêtement l'article 91 et 92, et la question des deniers publics.

Pour le gouvernement nous devons plutôt agir comme un avis et respecter l'initiative provinciale du gouvernement.

It was in that context that I, as Law Clerk, and probably my predecessor, the late Dr. Ollivier, approached the question, because the question of money bills involves both government and private members.

Historically, one of the roles of the Law Clerk has been to examine bills to see whether they are money bills. That can be confirmed if you look in the fourth or fifth edition of *Beauchesne's*.

The difficulty is one of definition. What is a money bill? "Money bill" in the U.K. has a couple of meanings. It is a money bill for the purposes of the Parliament Act, but there is another definition of a money bill which is used in the every day sense.

In Canada, the definition I always went by, whether for a private member or for the government, was that it was a bill that involved an appropriation of public revenue or a new charge on the public revenue, and that the House had by custom considered and treated it as a money bill. The definition of "appropriation" that you find in a dictionary is not the definition that is used for the purpose of defining whether or not a bill is a "money bill," because a money bill, by custom in the Canadian House of Commons, includes what may indirectly and prejudicially affect the public revenue.

A citation in the fourth and fifth editions of *Beauchesne's* "states that the royal recommendation lays down once and for all the conditions under which the charges or loans were given or made. They include the release of such condition of loan."

When I mention what the practice was, that is nothing new. It is nothing that either I or the House of Commons has invented recently. You will find it in authorities used in the U.K. such as one written by Josef Redlich, Clerk of the Austrian Parliament at the turn of the century. In his volumes he

[Traduction]

Counsel at the House of Commons and in particular as the official responsible for royal recommendations.

I will begin by recalling for your benefit my duties at the House of Commons at the time. One of the duties of the Law Clerk is to draft bills for Members. Spending was always an important consideration for MPs. In fact, two issues were important: spending and interference in areas of provincial jurisdiction.

In comparing my duties where Members were concerned with my responsibilities toward the Minister who also happened to be Member of Parliament and might also want to table a bill in the House, I can say that in dealing with MPs, I was a little like the bull in the bull and bear market. I would do everything I could and go as far as I could to help them, without misinterpreting sections 91 and 92 of the Constitution and spending-related questions.

When dealing with the government, I acted more like a bear and respected the government's financial initiatives.

C'est dans ce contexte qu'en ma qualité de légiste—et c'était sans doute aussi le cas de mon prédécesseur, feu M. Ollivier—je me suis occupé de la question, car le problème des projets de loi de finances concerne à la fois le gouvernement et les députés.

Traditionnellement, l'un des rôles du légiste consiste à examiner tous les projets de loi qui nous sont soumis afin de voir s'il s'agit de projets de loi de finances. Vous pourrez en trouver confirmation dans la quatrième ou la cinquième édition du *Beauchesne*.

Reste à savoir ce que l'on entend par projet de loi de finances. Au Royaume-Uni cela signifie deux choses. Il peut s'agir d'un projet de loi de finances dans l'optique d'une loi votée par le Parlement, mais il y a également une autre définition de l'expression lorsqu'on l'utilise dans le langage courant.

Au Canada, la définition sur laquelle je me suis toujours basé—que ce soit pour un député ou pour le gouvernement—consistait à savoir s'il s'agissait d'un projet de loi comportant une affectation des recettes publiques (ou un crédit voté sur les recettes publiques) ou un nouveau débit des recettes publiques, et si la Chambre avait l'habitude de le considérer et de le traiter comme un projet de loi de finances. La définition du terme «crédit» que l'on trouve dans un dictionnaire n'est pas celle qui nous permet de juger s'il s'agit ou non d'un projet de loi constituant un «projet de loi de finances» car un tel projet de loi administre, traditionnellement à la Chambre des communes du Canada, ce qui peut toucher indirectement et de façon préjudiciable les recettes publiques.

Un commentaire de la quatrième et de la cinquième édition du *Beauchesne* précise que la recommandation royale fixe une fois pour toutes les conditions qui ont présidé à l'octroi des crédits ou des prêts. Parmi ces conditions figure celle de la dépense de la condition du prêt.

Si je vous dis quel était l'usage, cela ne veut pas dire qu'il s'agit de quelque chose de nouveau. Cela n'a pas été inventé récemment par moi ou par la Chambre des communes. Vous pourrez le constater non seulement dans les sources autorisées qui ont cours au Royaume-Uni mais également dans un docu

[Text]

mentions that the important thing is the custom and practice of the House. That is what rules; that is what governs, namely, the custom and the practice. If you are looking for a structured definition of "money bill," that is difficult to find.

The bill would come in, I would look at it and make a judgment based on my experience in the House and my knowledge of what had gone on in the past for bills involving new charges or money bills that were not permitted to proceed. In other words, for "money bills," what I relied on as Law Clerk was what I thought would be acceptable as a money bill or not by the Speaker of the House of Commons. That was the criterion, whether the bill was a private member's bill or a government bill. However, as I say, I was a little more bearish and made an exception when it came to bills introduced by ministers as opposed to private members' public bills. In the latter case, as Law Clerk I would try to find some device to help the member get his ideas before the House. Of course, if it was not possible to do it as a bill, it would be in the form of a notice of motion.

As Law Clerk I would then advise the minister of the government or the Privy Councillor, or whoever was involved at the time, that the bill would need to be accompanied by a recommendation. From time to time the minister involved would question that or take exception to it because, for instance, the government may have wanted to introduce the bill in the Senate.

There have been occasions when the government has tried to do things for the purpose of introducing bills in the Senate. For example, in one case, the government wanted to introduce a bill that said that the money would be appropriated by Parliament pursuant to the Appropriation Act, presumably because they wanted to have that bill introduced in the Senate. However, exception was taken to that because the Law Clerk did not think it would succeed. That happened 20 years ago, when Privy Council thought it might succeed because of a citation in an early edition of *Beauchesne's*. Citation 277(2) says that a bill which does not involve direct expenditure but merely confers upon the government the power for the exercise of which public money would have to be voted by Parliament is not a money bill and no resolution is necessary as a condition precedent. Apparently that was taken from a decision of Mr. Speaker Sproule in 1912, which is also reported at page 457 of *Beauchesne's*, third edition.

However, that was not the practice prior to 20 years ago, because *Beauchesne* in the fourth edition says in contrast that the tendency has been in the Canadian House of Commons for the past 25 years to rule out all motions purporting to give the government a direct order to do a thing which cannot be done without the expenditure of money. In that edition, *Beauchesne* adds that the journals are full of precedents to that effect.

[Traduction]

ment faisant foi écrit par Josef Redlich, greffier de la Chambre d'Autriche, au début du siècle. Il précise dans ses livres que c'est la coutume et l'usage de la Chambre qui sont importants. Ce sont donc la coutume et l'usage qui font autorité. Si vous cherchez une définition précise de l'expression «projet de loi de finances», vous aurez du mal à la trouver.

Le projet de loi nous était donc soumis, je l'étudiais et je prenais une décision en fonction de mon expérience à la Chambre et de ma connaissance des antécédents, c'est-à-dire des autres projets de loi comportant de nouvelles dépenses ou des projets de loi de finances qui n'ont pas été acceptés. Ainsi, en ma qualité de légiste, je prenais ma décision en me demandant si un projet de loi paraîtrait acceptable en tant que projet de loi de finances ou non au président de la Chambre. Voilà donc les critères que j'appliquais, qu'il s'agisse d'un projet de loi d'initiative parlementaire ou d'initiative gouvernementale. Mais, comme je vous l'ai déjà dit, je jouais davantage le jeu de l'ours et je faisais une exception pour les projets de loi présentés par les ministres par opposition à ceux présentés par les députés. Dans ce dernier cas, en tant que légiste, j'essayais de trouver un moyen pour aider le député à faire valoir ses idées à la Chambre. Bien sûr, si ce n'était possible de le faire sous forme de projet de loi, cela se faisait sous forme d'avis de motion.

En ma qualité de légiste, j'informais alors le ministre, le membre du Conseil privé ou l'intéressé du fait que son projet de loi devait être accompagné d'une recommandation. De temps à autre, le ministre concerné remettait la décision en question ou la désapprouvait parce qu'il souhaitait peut-être présenter le projet de loi au Sénat.

Il est arrivé que le gouvernement tente certaines choses pour présenter ses projets de loi au Sénat. Par exemple, à une occasion, le gouvernement a voulu présenter un projet de loi voulant que la somme soit votée par le Parlement conformément à la Loi de crédits, sans doute parce qu'il souhaitait présenter le projet de loi au Sénat. La chose a cependant été désapprouvée parce que le légiste ne pensait pas que le projet puisse être adopté. Cela s'est passé il y a 20 ans quand le Conseil privé avait pensé qu'il pourrait être accepté grâce à un commentaire antérieur du *Beauchesne*. Il s'agissait du commentaire 277(2) selon lequel «un bill qui ne comporte pas une dépense directe mais confère simplement au Gouvernement un pouvoir dont l'exercice exigera que le Parlement affecte des deniers publics n'est pas un bill de finances et n'a pas à être précédé d'une résolution pour être présenté.» Il semble que ce précédent ait été une décision de l'Orateur Sproule en 1912 qui est également indiquée à la page 457 de la troisième édition du *Beauchesne*.

Or, tel n'était pas l'usage il y a plus de 20 ans car il est au contraire dit dans la quatrième édition du *Beauchesne* que la tendance à la Chambre des communes du Canada au cours des 25 dernières années veut que l'on déclare irrecevables toutes les motions visant à donner au gouvernement l'ordre exprès de faire une chose qui ne peut être effectuée sans dépenses. Dans cette édition du *Beauchesne* il est précisé que les journaux regorgent de précédents allant dans ce sens.

[Text]

On the other hand, the sixth edition of *Beauchesne* says the same thing as was said in citation 277 of that early edition. Therefore that issue is still not settled and will continue to be discussed. Therefore the argument is still not settled since it appears one way in the sixth edition and in another way in the fourth. Therefore, as I say what is and what is not a money bill is still a problem in the sense that there is no definition.

Of course, as you know, what is or what is not acceptable may depend on the circumstances. That applies not only to spending matters but also to taxing matters. I can recall one instance, and Senator Stewart was there so perhaps he too will recall, where the government introduced a large tax bill sometime between 1968 and 1972—

Senator Stewart: It was 1971.

Mr. Maingot: Yes, 1971. With respect to that tax bill, all kinds of amendments were permitted during debate in Committee of the Whole that had the effect of increasing taxation and not reducing it, and no one took exception, presumably because the government said that they intended to vote them down. The chairman of the committee then decided to let the members of the house go ahead and make their position in that way. It is therefore often the case that a definition may be redefined for purposes of the particular conditions that exist at that particular time.

In 1978-79, there was a bill introduced by a private member. As I said previously, it was part of the job of the Law Clerk with respect to private members' public bills to help the member to advance his cause without straining the definition of money bill or taking liberties with respect to section 91 and 92 of the Constitution, so you helped them draft their bill. I am thinking of a particular bill that was proposed by Mr. McGraw, who is now the Lieutenant Governor of Newfoundland. This was a bill that had to do with children and, in order to overcome the money aspects, we put into the bill the condition that any employees required for this particular group would be members of the Public Service of Canada or of the provincial public service. That generated a long ruling to the effect that this should not be; it was a money bill; it was out of order because it created a new charge and a new expenditure. However, the Bill was not struck off the Order Paper because the government permitted the subject matter of the Bill to be sent on to the committee.

When a government bill that required a Royal recommendation was then put on the notice paper, it was accompanied by a notice of recommendation and it was at that time that the Law Clerk wrote to His or Her Excellency, the Governor General to actually sign the bill in question, with consent and approval. Of course, when the Law Clerk wrote, it was really on behalf of the member who introduced the bill who was a minister of the Crown. I believe I am correct in that, because the Governor General does not take advice from a Law Clerk; he or she takes their advice from a minister of the crown.

So the rule, in theory, is the same as the rule in the United Kingdom. In other words that financial responsibility lies

[Traduction]

Par ailleurs, la sixième édition du *Beauchesne* dit la même chose qu'au commentaire 277 de cette édition antérieure. La question n'est donc pas résolue et continuera d'être débattue. La question n'est donc pas encore réglée puisqu'elle apparaît aussi bien dans la sixième édition que dans la quatrième. Il n'y a donc pas d'indication précise pour ce qui est de savoir ce qui constitue un projet de loi de finances ou non.

Comme vous pouvez vous en douter, le fait qu'un projet de loi est acceptable ou non peut dépendre des circonstances. Cela vaut non seulement pour les questions de dépenses mais également pour les questions d'impôt. Je me souviens d'une occasion, le sénateur Stewart était là et il s'en souvient sans doute aussi, où le gouvernement a présenté un important projet de loi fiscal entre 1968 et 1972—

Le sénateur Stewart: C'était en 1971.

M. Maingot: Oui, en 1971. Pour ce projet de loi fiscal, on a permis toutes sortes d'amendements au cours des délibérations du Comité plénier qui ont eu pour effet d'augmenter l'impôt au lieu de le réduire, et personne ne s'en est offusqué, sans doute parce que le gouvernement avait laissé entendre qu'il allait voter contre eux. Le président du comité a alors décidé de permettre aux députés de poursuivre l'opération et de faire ainsi connaître leur position. Il arrive donc fréquemment que l'on adapte une définition aux conditions particulières d'un moment donné.

En 1978-1979, un projet de loi a été présenté par un député. Comme je vous l'ai déjà dit, il revient au légiste, s'agissant des projets de loi d'initiative parlementaire, d'aider les députés à défendre leur cause sans forcer la définition des projets de loi de finances ou sans prendre de liberté avec les articles 91 et 92 de la Constitution afin de les aider à rédiger leur projet de loi. Je pense notamment à un projet de loi qui a été présenté par M. McGraw, qui est maintenant lieutenant-gouverneur de Terre-Neuve. Il s'agissait d'un projet de loi concernant les enfants et, pour résoudre les problèmes financiers, nous avons mis comme condition dans le projet de loi que tout employé devant faire partie de ce groupe particulier serait membre de la Fonction publique du Canada ou de la fonction publique provinciale. Cela a donné lieu à une très longue décision dans laquelle on indiquait qu'une telle chose ne saurait être; qu'il s'agissait d'un projet de loi de finances; qu'il était irrecevable parce qu'il créait un nouveau débit et une nouvelle dépense.

Cependant, il n'a pas été retiré du *Feuilleton* car le gouvernement a autorisé qu'il soit soumis à un comité. Lorsqu'un projet de loi qui nécessitait une recommandation royale était mis au *Feuilleton*, il était accompagné d'un avis de recommandation et c'est à ce moment-là que le légiste écrivait à Son excellence le gouverneur général pour qu'il entérine le projet de loi et le signe. Il est évident que lorsque le légiste préparait cette lettre, il le faisait au nom du député qui avait présenté le projet de loi qui était, selon le cas, un ministre de la Couronne. Je pense avoir raison en disant cela, car officiellement le gouverneur général ne demande pas conseil au légiste mais à un ministre de la Couronne.

Dans la théorie, la règle est donc la même qu'au Royaume-Uni. En d'autres termes, la responsabilité financière incombe

[Text]

solely with the crown and that is a long-established and very strictly observed rule of procedure and also an important constitutional rule. In other words, no public charge can be incurred except on the initiative of the crown, and of course this is manifest in section 54 of the Constitution Act.

Therefore, in my view, with respect to the Senate a senator is in the same position as a private member in the House of Commons. In other words, whatever a private member of the House of Commons can or cannot do with respect to the introduction of money matters would apply, it would seem to me, to a senator. For example, approximately 20 years ago, the Dominion Coal Board bill was introduced in the Senate. I was not the Law Clerk at the time but presumably the government had been advised that this was a money bill—but perhaps not. In any event, this bill was introduced in the Senate, and provided that the coal board be dissolved and that the money be re-applied elsewhere. That bill was passed by the Senate and brought to the House of Commons and, lo and behold, the Speaker of the House of Commons felt compelled to say that this was a money bill and should not have originated in the Senate, and therefore could not be received in the House of Commons.

M. Maingot: Monsieur le président, je vais m'arrêter à ce moment-ci et accepter vos questions.

Le président: Sénateur Stewart, vous avez des questions à poser au témoin, je crois.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have several questions, so if other senators want to break in, I will be more than willing to take a recess.

Did you say that the law clerk would write to the Office of the Governor General on behalf of one of the ministers of the Crown?

Mr. Maingot: I think that is the practice.

Senator Stewart: Perhaps you are thinking that I am looking for more precision than I want. We have all sorts of colonialisms in Canada. For example, Bill C-1, which is designed to demonstrate the competence of a private member to initiate legislation is introduced by no one other than the Prime Minister, which is ridiculous. It is quite contrary to the function of that symbolic act. It is a colonialism from the middle of the nineteenth century demonstrating the ignorance, presumably, of those west of the Ottawa River. It would not have happened in Quebec or Nova Scotia, I am sure. We have various colonialisms of this kind.

I suspect that that is what we have in the case to which you referred. Why should an officer of the House of Commons be acting on behalf of the Crown? It is the job of the Crown to decide whether or not a bill, vote, address or resolution appropriates money and put it in order before it presents it to the Commons. Why should the Commons be preparing as it were the Crown's case?

[Traduction]

uniquement à la Couronne et il s'agit là d'une règle de procédure instaurée de longue date et très strictement observée aussi bien que d'une règle constitutionnelle importante. Autrement dit, seule la Couronne est habilitée à prendre l'initiative des dépenses publiques et cela est tout à fait clair dans l'article 54 de la Loi constitutionnelle.

À mon avis, un sénateur est donc au Sénat dans la même position qu'un député à la Chambre des communes. Autrement dit, tout ce qu'un député de la Chambre des communes est autorisé ou non à faire en matière financière vaut, me semble-t-il, pour un sénateur. Par exemple, il y a environ 20 ans, on a présenté au Sénat le projet de loi sur l'Office fédéral du charbon. Je n'étais pas légiste à l'époque, mais j'imagine qu'on avait indiqué au gouvernement qu'il s'agissait d'un projet de loi de finances—mais ce n'est pas sûr. De toute manière, ce projet de loi a été présenté au Sénat et il prévoyait que l'organisme en question soit dissous et que son budget soit attribué ailleurs. Ce projet de loi a été adopté par le Sénat et porté devant la Chambre des communes et voilà que l'orateur de la Chambre des communes, devenu depuis le président, s'est vu contraint de dire qu'il s'agissait d'un projet de loi de finances dont l'initiative ne revenait pas au Sénat et qu'il ne pouvait donc pas être accepté à la Chambre des communes.

Mr. Maingot: I am now prepared to answer your questions.

The Chairman: Senator Stewart, I believe you have a few questions for the witness.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai plusieurs questions et si d'autres sénateurs veulent intervenir, je serais tout à fait prêt, à prendre une pause.

Vous avez dit je crois que le légiste allait écrire au bureau du gouverneur général au nom de l'un des ministres de la Couronne.

M. Maingot: Je crois que c'est l'usage.

Le sénateur Stewart: Peut-être pensez-vous que je demande plus de précision que je n'en veux en réalité. Nous avons au Canada toutes sortes de survivances du colonialisme. Par exemple, le projet de loi C-1, qui a pour objet de donner le pouvoir à un député de prendre l'initiative d'un texte législatif est présenté par nul autre que le Premier ministre, ce qui est une chose ridicule. C'est tout à fait contraire à la fonction de cet acte symbolique. Il s'agit d'une survivance du colonialisme qui date du milieu du dix-neuvième siècle qui révèle sans doute l'ignorance de tous ceux qui habitaient à l'ouest de la rivière des Outaouais. Je suis sûr que cela n'aurait pas pu se produire au Québec ni en Nouvelle-Écosse. Nous avons plusieurs survivances colonialistes de cet ordre.

J'imagine que la question que vous avez soulevée en est un autre exemple. Pourquoi un haut fonctionnaire de la Chambre des communes devrait-il agir au nom de la Couronne? C'est à la Couronne qu'il revient de décider si un projet de loi, une motion, une adresse ou une résolution affecte des fonds ou non et de lui donner la forme voulue avant de le soumettre à la Chambre. Pourquoi la Chambre devrait-elle pour ainsi dire préparer la plaidoirie de la Couronne?

[Text]

Mr. Maingot: I do not know if you are expecting an answer from me.

Senator Stewart: I am wondering whether there is some reason for this exercise which is not apparent to me.

Mr. Maingot: Sometimes we do things without really thinking about why we are doing them because they were done that way in the past. I suppose that that is the case in this situation. When it came to drafting a bill for a private member, the law clerk did not give notice to the Clerk of the House to put it on the notice paper. The member would do that. In the case we are discussing, it was historically done that way. That is what my predecessor had done and that is what I did.

Senator Stewart: Are you saying that you as the law clerk gave notice to the Clerk of the House of Commons in relation to government bills?

Mr. Maingot: No. I am saying that I simply wrote to the Governor General and advised that such and such a minister was desirous of introducing a bill and that the bill required a recommendation.

Senator Stewart: So you know of no obscure reason or other reason why that should not have been done by the Privy Council?

Mr. Maingot: No, I do not. Nor have I read anywhere anything that would answer your question. It was a practice that was followed by my predecessor and I continued it. I really did not think about it.

Senator Stewart: Did you ever consult with the law officers of the Crown, either in the Department of Justice or in the Privy Council, as to whether or not a bill, vote, address or resolution appropriated money?

Mr. Maingot: Not in the terms of whether it appropriated money, but, rather, whether it was a money bill.

Senator Stewart: The Constitution does not talk about money bills in section 4, but about appropriation.

Mr. Maingot: I realize that.

Senator Stewart: There is no requirement in the Constitution with regard to a money bill, but there is a requirement for a royal recommendation in the case of a bill which appropriates money.

Mr. Maingot: The custom and practice of the House of Commons was to define appropriation in the way it was set out in the rules as they came to be over the past number of years and decades.

Senator Stewart: Did you ever consult with anyone?

Mr. Maingot: I never asked for advice on whether or not it was a money bill. People from these offices may have contacted me and asked, "Is this really a money bill?" In those days, the recommendation had to specifically spell out the actual spending or appropriation in the bill itself. From time to time someone might have asked me whether this or that had to be mentioned. Also there were conversations about whether a particular bill should be a money bill or whether it should

[Traduction]

M. Maingot: Attendez-vous une réponse de moi?

Le sénateur Stewart: Je me demande si cette opération est fondée, car cela ne me semble pas évident.

M. Maingot: Il arrive que l'on fasse quelque chose sans trop savoir pourquoi, simplement parce que c'est ainsi que cela se faisait dans le passé. Je suppose que c'est le cas en l'occurrence. Lorsqu'il fallait rédiger un projet de loi pour un député, le légiste ne donnait pas préavis au greffier de la Chambre pour qu'il le mette au Feuilleton des Avis. C'est le député qui le faisait. Dans le cas dont nous discutons, c'est ainsi que cela s'est fait traditionnellement. C'est ce qu'a fait mon prédécesseur et c'est ce que j'ai fait.

Le sénateur Stewart: Voulez-vous dire qu'à titre de légiste vous donniez préavis au greffier de la Chambre des communes pour les projets de loi d'initiative gouvernementale?

M. Maingot: Non. Je dis simplement que j'écrivais au gouverneur général pour l'informer que tel et tel ministre souhaitait présenter un projet de loi pour lequel une recommandation était nécessaire.

Le sénateur Stewart: Vous ne voyez donc pas de raison obscure à ce que cela ne soit pas fait par le Conseil privé?

M. Maingot: Non, je n'en vois pas. Je n'ai d'ailleurs rien lu qui puisse répondre à votre question. C'était un usage auquel s'était conformé mon prédécesseur et j'ai continué. Je n'y ai pas vraiment réfléchi.

Le sénateur Stewart: N'avez-vous jamais consulté les légistes de l'État, que ce soit du ministère de la Justice ou du Conseil privé, pour savoir si un projet de loi, une motion, une adresse ou une résolution portait affectation de crédits?

M. Maingot: Pas pour ce qui est de savoir s'ils portaient affectation de crédits, mais plutôt pour savoir s'il s'agissait d'un projet de loi de finances.

Le sénateur Stewart: La Constitution ne parle pas de projet de loi de finances à l'article 4, mais d'affectation de crédits.

M. Maingot: J'en suis conscient.

Le sénateur Stewart: Il n'y a aucune exigence dans la Constitution en ce qui concerne les projets de loi de finances, mais on demande une recommandation royale dans le cas d'un projet de loi portant affectation de crédits.

M. Maingot: La coutume et l'usage de la Chambre des communes veulent que l'on définisse l'affectation de crédits telle qu'elle apparaît dans les règles appliquées au cours des années voire des décennies.

Le sénateur Stewart: N'avez-vous jamais consulté personne?

M. Maingot: Je n'ai jamais demandé conseil pour ce qui est de décider s'il s'agissait ou non d'un projet de loi de finances. Il se peut que des fonctionnaires de ces bureaux m'aient contacté pour me demander s'il s'agissait vraiment d'un projet de loi de finances. À l'époque, il fallait que la recommandation indiquât exactement les dépenses effectives ou le crédit dans le projet de loi proprement dit. Il se peut que l'on m'ait demandé à un moment ou à un autre si l'on devait mentionner telle ou telle

[Text]

require a recommendation for one reason or another, presumably because they wanted to introduce it in the Senate.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais tout simplement souligner qu'il n'est pas inusuel que les fonctionnaires de la Chambre des communes servent aussi le gouvernement. Historiquement, par exemple, quand il n'y avait pas de secrétariat du gouvernement ou de secrétariat du Conseil du Trésor (mais surtout de secrétariat du gouvernement) il pouvait arriver que le premier ministre utilise les fonctionnaires de la Chambre des communes comme vérificateurs, si l'on peut dire, pour le gouvernement parce qu'il n'avait pas les fonctionnaires nécessaires pour s'assurer que les ministres respectaient les règlements. De sorte qu'il utilisait les fonctionnaires de la Chambre des communes comme vérificateurs avant que les gestes ne soient posés.

La pratique que vous semblez définir existait dans ce cas mais elle existait aussi dans un autre domaine bien important. Le vérificateur général à l'époque agissait, jusqu'en 1931, non seulement comme vérificateur après-paiement mais vérificateur avant-paiement.

Par conséquent le vérificateur général qui était un officier de la Chambre des communes par définition, agissait comme vérificateur pour le gouvernement avant que les gestes ne soient posés. De sorte que ce que vous avez fait c'était en pratique l'utilisation des fonctionnaires de la Chambre des communes comme gardien pour le gouvernement des gestes des ministres.

Le président: Je vous remercie. Sénateur Flynn, voulez-vous ajouter quelque chose?

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, je veux tout simplement demander à monsieur Maingot: est-ce qu'un projet de loi qui affecte des fonds, ce que l'on appelle une *Loi de crédits* a toujours été un projet de loi d'ordre financier? Une *Loi de crédits* est toujours une loi fiscale.

M. Maingot: Oui mais le projet de loi ne passait pas par nous autres.

Le sénateur Flynn: Mais je veux dire que c'est toujours une loi fiscale.

M. Maingot: Oui, sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Le problème ne s'est jamais posé.

M. Maingot: Il ne s'est jamais posé. La seule question qui s'est déjà posée c'est peut-être celle des items de \$1 mais à par de cela...

Le sénateur Flynn: Mais, à ce moment-là ce n'était pas une question des items de \$1. C'était de la législation comme l'on dit «de contrebande» dans une *Loi de crédits*. Mais la *Loi de crédits* a toujours été une loi fiscale.

M. Maingot: Bien dans le sens que c'était une loi qui devait être présentée par...

Le sénateur Flynn: Mais on devait avoir et à la fois une recommandation royale et aussi l'introduction du projet de loi à la Chambre des communes avant de le renvoyer au Sénat. La question ne s'est jamais posée et il n'y a jamais eu de problème de cet ordre au sujet d'une *Loi de crédits*.

[Traduction]

chose. On a pu aussi discuter du fait de savoir si un projet de loi donné devait être considéré comme un projet de loi de finances ou si une recommandation était nécessaire pour une raison ou pour une autre, sans doute parce que l'on souhaitait présenter le projet de loi au Sénat.

Senator Bolduc: I would just like to say that it is not uncommon for officers of the House of Commons to serve the government as well. For example, in the past when there was no Treasury Board Secretariat or, more importantly, no government secretariat, the Prime Minister would have occasion to use officers of the House of Commons as government auditors, so to speak, the reason being that the government did not have the necessary officials to see to it that ministers were abiding by the rules. Officers of the House served as auditors even before any actual spending took place.

The practice you seem to be describing was also commonplace in another important area. Up until 1931, the Auditor General conducted pre-spending audits as well as post-spending audits.

Consequently, the Auditor General who by definition happened to be an officer of the House, also conducted pre-audits for the government. Therefore, in your case, it was a matter of using an officer of the House to protect the government from the actions of ministers.

The Chairman: Thank you. Do you wish to add something, Senator Flynn?

Senator Flynn: I would simply like to ask Mr. Maingot whether an appropriation bill has always been a tax bill?

Mr. Maingot: Yes, but we never had to deal with the bill.

Senator Flynn: Then they were always considered tax bills?

Mr. Maingot: That's correct, Senator Flynn.

Senator Flynn: The problem never arose.

Mr. Maingot: No, it never did. Perhaps there may have been a question in the case of \$1 items, but aside from that...

Senator Flynn: Yes, but we're not talking about \$1 items. It's what is referred to as contraband legislation. An appropriation bill has always been considered a tax bill.

Mr. Maingot: To the extent that it was a bill to be tabled by...

Senator Flynn: But the bill required a royal recommendation and had to be tabled in the House before being referred to the Senate. The question never came up and there has never been this kind of problem with an appropriation bill.

[Text]

M. Maingot: Non, sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: J'C'était le seul point que je voulais soulever. Sauf que toutes les autres questions dont on discute ici aujourd'hui devant ce comité n'ont rien à faire avec le Budget des dépenses ou avec le projet de loi de crédits que l'on attend qui va couvrir le Budget des dépenses de 1989-1990. C'est dans ce sens que je voulais faire valoir mon point.

Senator Beaudoin: I read very quickly the testimony of Mr. Eglinton. We have had a debate on the question of the meaning of sections 53 and 54 of the British North America Act and we have been told that the meaning of a "money bill" may differ in Great Britain, Australia and Canada. The fact is that we do have sections 53 and 54 of the BNA Act and we have the preamble of the Constitution of Canada that says we have a constitution similar in principle to the constitution of the United Kingdom. I would like to know how you reconcile that.

To what extent is a money bill in this country different from a money bill in the United Kingdom or in Australia? Of course, Australia has an elected Senate, Great Britain has the House of Lords that is not elected, and we have a Senate that is not elected. We have two sections in the BNA Act which say that, for appropriations and for royal recommendations we have to follow a certain procedure. On the other hand, we do have the preamble that says we have a constitution similar in principle to the constitution of Great Britain. To me it is not very clear cut. Some time ago we studied the definition of a money bill, the definition of appropriation, and the definition of some other taxation statutes or standing statutes and, to me, the findings were not very clear. I would like your views on that.

The Chairman: Senator Stewart would like to add something.

Senator Stewart: There was reference just now to the testimony given by Mr. Eglinton. When he appeared before the committee I asked him about the expression "money bill," and I mentioned that to my knowledge the only place where it has statutory recognition in the United Kingdom is in the Parliament Act of 1911. He concurred in that. I said that I did not know any place where it has statutory recognition in Canada and that the nearest expression was "money votes" which appears in sections 53, 54, 55, 56 and so on.

Senator Beaudoin: On what page is that testimony?

Senator Stewart: It is found at page 13. I asked him:

Speaking technically, is the expression "money bill" helpful in understanding the constitutional arrangement affecting the Parliament of Canada?

His answer was as follows:

The answer is no, it is not helpful at all.

He went on then to talk about the United Kingdom and Australia. He then stated:

[Traduction]

Mr. Maingot: No, there hasn't, Senator Flynn.

Senator Flynn: That's the only point I wanted to make, except to say that all of the other questions being discussed here today before the committee do not relate in any way to the Main Estimates or to the upcoming bill that will cover the 1989-1990 Estimates. That's all.

Le sénateur Beaudoin: Je lis très rapidement le témoignage de M. Eglinton. Nous avons délibéré sur la signification des articles 53 et 54 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et on nous a dit que la signification de «projet de loi de finances» n'est peut-être pas la même en Grande-Bretagne, en Australie et au Canada. Nous avons en effet ces articles 53 et 54 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et nous avons par ailleurs le préambule de la Constitution du Canada qui nous dit que nous avons une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni. J'aimerais savoir comment vous conciliez cela.

Jusqu'à quel point un projet de loi de finances dans notre pays diffère-t-il d'un projet de loi de finances au Royaume-Uni ou en Australie? Bien sûr, l'Australie a un sénat élu; la Grande-Bretagne a une chambre des Lords qui n'est pas élue; et nous avons un sénat qui n'est pas élu. On nous dit dans deux articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que, pour les affectations de crédits et les recommandations royales, il faut suivre une certaine procédure. Par ailleurs, nous avons le préambule qui nous précise que nous disposons d'une constitution semblable en principe à la constitution britannique. Pour moi tout cela n'est pas très clair. Nous avons étudié il y a quelque temps la définition du projet de loi de finances; la définition d'une affectation de crédit et la définition de quelques autres lois fiscales ou lois permanentes et, les conclusions auxquelles nous sommes arrivés ne me semblent pas très claires. J'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

Le président: Le sénateur Stewart aimerait ajouter quelque chose.

Le sénateur Stewart: On a mentionné il y a quelques instants le témoignage de M. Eglinton. Lorsqu'il est comparu devant le comité, je lui ai posé la question du «projet de loi de finances» et j'ai indiqué que, à ma connaissance le seul endroit dans la législation britannique où il était mentionné était dans le Parliament Act de 1911. Il en a convenu. Je lui ai précisé qu'il n'y avait dans aucune loi canadienne mention de l'expression et que le plus proche que l'on puisse trouver c'était les «motions» qui figurent aux articles 53, 54, 55, 56, etc.

Le sénateur Beaudoin: À quelle page se trouve ce témoignage?

Le sénateur Stewart: À la page 13. Je lui ai demandé:

«Techniquement, l'expression «projet de loi fiscale» (sic) nous permet-elle de mieux comprendre les modalités constitutionnelles qui s'appliquent au Parlement du Canada?»

Sa réponse a été la suivante:

«Je dois répondre par la négative.»

Il a ensuite parlé du Royaume-Uni et de l'Australie. Il a déclaré:

[Text]

In the Canadian context I do not think it serves any useful purpose at all. It is used loosely, I think, to cover taxing measures and appropriations, but I am sure that those who use the phrase probably have different meanings, one from the other, in their own minds. Thus it is probably best avoided.

In other words, it is not a term of art; it is a legal term; and it does not appear in the Constitution.

We have been told by Mr. Maingot that it is used in *Beauchesne* but, of course, that does not give it constitutional stature.

I do want the quotation from Mr. Eglington on the record so that Mr. Maingot can respond directly.

Senator Beaudoin: We both agree that we have to settle that point. We have the opinion of Mr. Eglington and I would like to have the opinion of Mr. Maingot because to me this is the core of the matter. If it is ambiguous, we have to know that it is ambiguous; but if it is not ambiguous then I would like to know exactly what it is.

Mr. Maingot: As Senator Stewart says, it is not a term of art; it is a handy term which members and the house has been using.

There is no definition of "money bill" except in the Parliament Act of 1911 and that was for a different purpose. However, in Canada "money bill" is, presumably, the most appropriate term to talk about in terms of appropriating money, whether you are providing in a statute that you can spend specific money or whether you provide a statute that the money may be appropriated by Parliament. It has to do with money because you are talking about a royal recommendation and in those terms people have historically thought that that refers to when you are going to spend public money or appropriate money. It has not been structurally defined specifically because they have relied on rulings in the past in terms of what it did or did not include. The definition relies on what had preceded you in the house over years or decades. That was the form of a definition. The general definition I gave you earlier is as good as any, and that is: To spend public money or what, perhaps, by custom has been considered a money bill.

Senator Stewart: Do you mean in the House of Commons?

Mr. Maingot: In the House of Commons, yes. That is not a new term. Redlich, in his book at the turn of the century, said that that was the most important thing to look at. The most important thing for a member to look at when he comes before the house is not necessarily what it says in a particular rule, but what was done under those circumstances in the past. That is how you would find out what a money bill is. You would consider what was done in the past and what was not allowed in the past. As I say, that is what the law clerk relied on.

[Traduction]

« Dans un contexte canadien, je ne pense pas que cette expression ait une utilité quelconque. On l'utilise de manière générale pour évoquer les mesures fiscales et les affectations de crédits, mais l'expression n'a probablement pas la même signification chez tous les gens qui l'utilisent. C'est pourquoi il vaut mieux l'éviter. »

En d'autres termes, ce n'est pas une expression technique; c'est une expression juridique; et elle ne figure pas dans la Constitution.

M. Maingot nous a dit qu'elle figurait dans le *Beauchesne* mais, bien sûr, cela ne lui donne pas force constitutionnelle.

Je tiens à ce que la citation de M. Eglington figure dans le texte afin de permettre à M. Maingot de répondre directement.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons conclu tous deux qu'il faut régler ce problème. Nous avons l'opinion de M. Eglington et j'aimerais également avoir l'opinion de M. Maingot parce que c'est, me semble-t-il, l'essentiel de la question. Si l'expression est ambiguë, il nous faut le savoir; mais si elle ne l'est pas, alors il nous faut savoir ce qu'elle recouvre exactement.

M. Maingot: Comme l'a dit le sénateur Stewart, ce n'est pas un terme technique; c'est une expression pratique que les députés et la Chambre ont l'habitude d'utiliser.

Il n'existe pas de définition de « money bill » (projet de loi de finances) ailleurs que dans le Parliament Act de 1911 et elle figurait là dans une optique différente. Cependant, au Canada un « projet de loi de finances » est, semble-t-il, le terme le plus approprié lorsque l'on parle d'affectation de crédits, qu'il soit prévu dans une loi que l'on puisse dépenser des sommes particulières ou qu'une loi autorise le Parlement à affecter des crédits. Il doit s'agir d'argent parce que l'on parle de recommandation royale et, dans ce cas, on pense traditionnellement qu'il s'agit de dépenses des deniers publics ou d'affectation de crédits. L'expression n'a pas été définie précisément essentiellement parce qu'on se fonde sur des décisions antérieures pour savoir ce qu'elle recouvre ou ne recouvre pas. La définition se fonde sur les antécédents de la Chambre remontant à plusieurs années ou plusieurs décennies. C'est de ce genre de définition qu'il s'agit. La définition générale que j'ai donnée plus tôt est aussi valable que toute autre: les dépenses de deniers publics correspondent sans doute à ce que l'on a coutume de désigner comme un projet de loi de finances.

Le sénateur Stewart: Voulez-vous dire à la Chambre des communes?

M. Maingot: À la Chambre des communes, oui. Ce n'est pas un terme nouveau. Dans son livre du début du siècle, Redlich précisait que c'était la chose la plus importante à prendre en considération. La chose la plus importante pour un député lorsqu'il se présente à la Chambre n'est pas nécessairement ce qu'il dit lors d'une délibération particulière, mais plutôt ce qui a été fait autrefois dans des circonstances identiques. C'est ainsi que l'on pourrait définir un projet de loi de finances. Il faut voir ce qui a été fait dans le passé et ce qui n'était pas accepté traditionnellement. C'est à cela que se fiait le législateur.

[Text]

Senator Doody: The witness told us a little while ago that the decisions for the royal recommendation were made through a matter of custom and practice; that there were no set rules or nothing written down to guide them. I find that peculiar. I acquired a copy of *Erskine May* and there are six or more pages that describe matters requiring a royal recommendation. Beyond that there is a series of descriptions of matters involving money which do not require a royal recommendation. It is not entirely a matter of custom or an arbitrary decision of the law clerk. It seems that there are some pretty firm rules laid down which can be followed if the law clerk needs a reference.

Mr. Maingot: You are quite right, senator. *Erskine May* indicates those areas where the recommendation is required and where it is not required. In Canada we have that spelled out in the rulings of the Speaker. Further, they may be in *Beauchesne* and they may not. We relied on these rulings in the past. What *Erskine May* sets out is the result of rulings of the House of Commons.

Senator Doody: It is not just a matter of your interpretation, is it?

Mr. Maingot: No, if I give that impression I did not intend to.

Senator Stewart: What *Erskine May* says there is largely the result of the Parliament Act of 1911 which does not apply in Canada. That is where they define "money bill." I realize that there was a lot of practice before that. The Fathers of Confederation knew about these controversies between the House of Commons and the House of Lords and they decided what was going to be for Canada in sections 53 and 54.

Senator Doody: A number of procedures we use in Canada were not born or manufactured in Canada. As you suggested a while ago, Senator Stewart, some of them may be colonialisms and some of them have become very much of our parliamentary system.

Senator Stewart: They decided in sections 53 and 54 what the basic rules would be.

Senator Doody: That does not make these references any less valid for someone who is trying to make a decision as to whether or not to suggest a royal recommendation.

Senator Stewart: Oh, yes, it does.

Senator Doody: These surely can be valuable guidelines for the recommendation. Is that not so?

Senator Stewart: Mr. Chairman, I do not disagree with that.

Senator Doody: Mr. Chairman, I do not know if I should be addressing you or the witness or Senator Stewart.

Mr. Maingot: May I just mention here, Senator Doody, one of the difficulties?

[Traduction]

Le sénateur Doody: Le témoin nous a dit il y a quelques instants que les décisions concernant la recommandation royale étaient faites selon la coutume et l'usage; qu'il n'y avait pas de règle précise ni d'indication écrite dont on pouvait s'inspirer. Je trouve ça curieux. Je me suis procuré un exemplaire de *Erskine May* dans lequel six pages ou davantage sont consacrées à la description des questions exigeant une recommandation royale. On donne ensuite une série de descriptions de questions d'ordre monétaire pour lesquelles la recommandation royale n'est pas nécessaire. Ce n'est pas entièrement une question de coutume ou de décision arbitraire du légiste. Il semble qu'il y ait des règles assez précises qui aient été écrites et que l'on peut suivre lorsque le légiste a besoin de s'en inspirer.

M. Maingot: Vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur. *Erskine May* précise les domaines où la recommandation est nécessaire et ceux où elle ne l'est pas. Au Canada cela est précisé dans les décisions du président de la Chambre. Ces indications figurent peut-être aussi dans le *Beauchesne*, mais ce n'est pas sûr. Nous nous référons à ces décisions dans le passé. Ce sont les résultats des décisions de la Chambre des communes qui sont donnés dans *Erskine May*.

Le sénateur Doody: Ce n'est donc pas uniquement une question d'interprétation de votre part?

M. Maingot: Non et si j'ai donné cette impression je le regrette, ce n'était pas mon intention.

Le sénateur Stewart: Ce que *Erskine May* dit découle essentiellement du Parliament Act de 1911 qui ne s'applique pas au Canada. C'est dans ce texte législatif que l'on donne la définition de «money bill» (projet de loi de finances). Mais je constate qu'il y avait avant cela toutes sortes d'usages. Les Pères de la Confédération étaient au courant des polémiques qui existaient entre la Chambre des communes et la Chambre des Lords et ils ont décidé de ce qui devrait être pour le Canada dans les articles 53 et 54.

Le sénateur Doody: Bon nombre des procédures que nous utilisons au Canada ne sont pas nées dans ce pays et n'y ont pas été conçues. Comme vous l'avez laissé entendre il y a un instant, monsieur Stewart, certaines d'entre elles sont des survivances du colonialisme et d'autres viennent pour beaucoup de notre système parlementaire.

Le sénateur Stewart: Les règles de base ont été fixées dans les articles 53 et 54.

Le sénateur Doody: Cela n'en rend pas moins ces références valables pour quiconque essaye de savoir s'il faut ou non proposer une recommandation royale.

Le sénateur Stewart: Oui, bien sûr.

Le sénateur Doody: Ce sont certainement des directives utiles dans le cas des recommandations. Ne le croyez-vous pas?

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je n'en disconviens pas.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, je ne sais trop si je dois m'adresser à vous, au témoin ou au sénateur Stewart.

M. Maingot: Puis-je simplement indiquer, monsieur le sénateur Doody, l'un des problèmes?

[Text]

M. Maingot: Sénateur, par exemple lorsque l'on veut de l'aide, pour régler une question de preuve l'on va regarder un livre de preuves. Il y a de nombreux volumes de preuves et c'est quelque chose qui peut nous aider. Alors, on va les examiner et choisis les citations qui vont nous bien servir notre cause.

Or c'est la même chose ici. S'il y a quelque chose qui peut vous aider vous allez vérifier. Vous allez vérifier des volumes comme celui de Erskine May en Angleterre pour voir ce qu'ils font là-bas. Il y a beaucoup de choses qu'ils font là-bas qui ne sont pas permises ici. Il y a une liste des cas dans May où l'on dit qu'il n'est pas nécessaire d'avoir la recommandation de la reine. Cela ne va pas ici au Canada. Là est la question.

Et au sujet de la question de lois fiscales, comme le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough) l'a dit lorsque l'on recherche la définition de «fiscale», il y en a deux.

Senator Doody: I have no problem with that at all. I accept that completely. I still feel, and I think everyone will agree, that this is a valid guideline for the law clerk in making his recommendations, but when matters of doubt arise, the witness has told us that sometimes conversations are held with the PCO, presumably with the officials in PCO. Are these conversations or the suggestions initiated by the Privy Council Office or are they initiated by the law clerk's office in the House of Commons, and is the Department of Justice involved in advising on the royal recommendation, or is the department of the minister who is involved with the particular bill—or is there no involvement of these people at all in the process?

Mr. Maingot: I know the question is innocently asked and I accept it on that basis. I think we discussed—

Le président: Je crois que le sénateur Beaudoin a une question à poser et peut-être qu'elle vous aidera dans vos explications. Sénateur Beaudoin est-ce que vous avez une question?

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, je préférerais que le témoin termine sa réponse.

Le président: Monsieur Maingot.

Mr. Maingot: As I say, I have had conversations with a former Deputy Minister of Justice, who was wondering about why this should be cited in the recommendation. There have now been some changes in the form of the royal recommendation. Up until approximately 10 years ago we had to set everything out in the recommendation that was contained in the bill. Precedent dictated that all should be in the recommendation. We had many debates in the House, points of order raised by opposition members, saying that the royal recommendation was incorrect because it mentioned a, b, c and d but did not mention e. That was changed, and wisely changed, to permit the general recommendation which you now see in these bills. It now says it recommends everything in the bill.

So, as I say, in the past I have talked to former deputy ministers of justice about what the recommendations contain and

[Traduction]

Mr. Maingot: When we need assistance, we consult a reference book, for instance. There are many of them and they can be of some help. We select a quote that can be of some use to us.

It's the same thing here. If a book can help you, you consult it. You consult Erskine May to see what practice is followed in England. Many British practices are not allowed here. May's list of areas in which the royal recommendation is not required does not apply to Canada. That's the point.

Regarding the question of tax bills, as Senator Stewart (Antigonish-Guysborough) indicated, there are two possible definitions of a "tax" bill.

Le sénateur Doody: Cela ne me pose aucun problème. Je l'accepte tout à fait. Il me semble cependant, et je crois que tout le monde sera d'accord avec moi, que c'est là une directive valable pour le légiste lorsqu'il doit faire ses recommandations, mais lorsqu'il y a des doutes, le témoin nous a dit qu'il y a parfois des échanges de vue avec le Bureau du Conseil privé, sans doute avec les fonctionnaires de ce bureau. Ces échanges de vue ou les suggestions sont-ils provoqués par le Bureau du Conseil privé ou par le bureau du légiste de la Chambre des communes? Par ailleurs, le ministère de la Justice participe-t-il à la prise de décision concernant la recommandation royale ou est-ce le ministère du ministre chargé du projet de loi en question, ou n'y a-t-il aucune participation de ces services en l'occurrence?

M. Maingot: Je sais que la question est posée sans mauvaises intentions et c'est comme cela que je me prends. Je crois que nous avons parlé—

The Chairman: I believe Senator Beaudoin has a question and it may help you with your explanation. Do you have question, Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: I would prefer to let the witness finish his answer, Mr. Chairman.

The Chairman: Please continue, Mr. Maingot.

M. Maingot: Comme je l'ai déjà dit, j'ai discuté avec un ancien sous-ministre de la Justice qui se demandait pourquoi il fallait indiquer cela dans la recommandation. Certains changements ont maintenant été apportés sous la forme d'une recommandation royale. Mais jusqu'à il y a environ 10 ans, il fallait tout indiquer dans la recommandation qui figurait dans le projet de loi. Les précédents exigeaient que tout cela figure dans la recommandation. Nous en avons beaucoup débattu à la Chambre, les membres de l'opposition ont invoqué à plusieurs reprises le Règlement en disant que la recommandation royale n'est pas acceptable parce qu'elle indique les clauses a, b, c et d mais pas la clause e. Un changement judicieux a été apporté pour permettre les recommandations d'ordre général que l'on trouve maintenant dans ces projets de loi. On dit maintenant simplement que la recommandation porte sur tout ce qui est contenu dans le projet de loi.

Comme je vous le disais donc, j'ai discuté autrefois avec un sous-ministre de la Justice du contenu des recommandations et

[Text]

he did not agree with what I suggested. I can recall, in the situation with the Dominion Coal Board, way back 20 years ago or so, that there was a controversy between the office of the law clerk and the Privy Council about whether or not it required a recommendation. So from time to time, yes, there is discussion but it has never been initiated by a law clerk, because he makes a decision based on what the House has said in the past and lets the government know.

Senator Doody: It is the same with Privy Council Office.

Mr. Maingot: Yes, because you are dealing with the Privy Council Office.

Senator Beaudoin: My impression is that it is ambiguous to a great extent because we are satisfied with ambiguity. It is a strange thing. You see, when sections 53 and 54 were embodied in the BNA Act, it was in 1867. At that time, there was no Parliament Act of 1911 or 1949, so it was Great Britain as it was at that time, and then they made the Constitution for Canada. When Australia was established at the beginning of this century, they did something for their own country, and Great Britain, of course, continued as it was before. So when you say money bills may have a different meaning in those three countries, it may very well be, but this is exactly what we want to know.

Senator Flynn: You may want to know it; I do not.

Senator Beaudoin: You do not?

Senator Flynn: No. I just want to make a point and then I am going to leave.

Senator Doody: Excuse me. I will get out of the sandwich.

Senator Flynn: I do not understand why the committee is dealing with this matter. It does not relate to any appropriation bill. It is always a money bill, whatever the appellation. It is not relevant at all and I am asking why is the committee digging into this question? It does not belong to this committee, first of all, under our rules. If there is a problem, it would be a constitutional problem, and that should be addressed by the Legal and Constitutional Affairs Committee and not by this committee. I think it is none of your business and I want to know why. Maybe you can give me a reason but I do not find anything that relates this question to what is before the committee.

The Chairman: Senator Flynn, I do not want to start an argument.

Senator Flynn: No, no. Finish it.

The Chairman: I know that we will be debating that in the house. Right now, we have a witness who has come here for a particular purpose.

Senator Flynn: I know that.

[Traduction]

il n'était pas d'accord avec ce que je proposais. Je me souviens que dans le cas de l'Office fédéral du charbon, c'est-à-dire il y a à peu près 20 ans, le bureau du légiste et le Conseil privé n'étaient pas d'accord quant à la nécessité d'une recommandation. Il arrive donc de temps à autre qu'il y ait des discussions, mais elles ne sont jamais le fait du légiste car celui-ci prend la décision en se fondant sur ce qui a été dit antérieurement à la Chambre et le signale au gouvernement.

Le sénateur Doody: En va-t-il de même avec le Bureau du Conseil privé?

M. Maingot: Oui parce que c'est avec le Bureau du Conseil privé que l'on a affaire.

Le sénateur Beaudoin: J'ai l'impression que c'est en grande partie parce que nous nous contentons de choses ambiguës que cette question l'est. C'est un peu étrange. Lorsque les articles 53 et 54 ont été incorporés à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'était en 1867. À l'époque, le Parliament Act de 1911 ou de 1949 n'existait pas, et c'était donc la Grande-Bretagne qui prévalait à l'époque jusqu'à ce que l'on dote le Canada d'une Constitution. Lorsque l'Australie a été créée au début du siècle, les Australiens ont fait quelque chose pour leur pays, la Grande-Bretagne continuant bien sûr de son côté comme par le passé. Ainsi, lorsque l'on parle de projet de loi de finances, cela n'a peut-être pas la même signification dans ces trois pays, c'est bien possible, et c'est exactement ce que nous aimerions tirer au clair.

Le sénateur Flynn: C'est peut-être ce que vous aimeriez savoir, ce n'est pas mon cas.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'y tenez pas?

Le sénateur Flynn: Non. J'aimerais simplement faire une déclaration avant de partir.

Le sénateur Doody: Je vous prie de m'excuser. Je me retire de la lice.

Le sénateur Flynn: Je ne comprends pas pourquoi le comité traite de cette question. Elle n'a pas de rapport avec les projets de loi de crédits. Un projet de loi de finances reste un projet de loi de finances. Quel que soit le nom qu'on lui donne. C'est tout à fait hors sujet et je me demande pourquoi ce comité essaie d'approfondir cette question. Pour commencer, d'après nos règlements, ce genre de problème ne relève pas du comité. S'il y a effectivement un problème, il est d'ordre constitutionnel, et c'est au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles qu'il revient de s'en occuper et non à notre comité. Je crois que cela ne nous concerne pas et j'aimerais savoir pourquoi on s'en occupe. Peut-être pouvez-vous me l'expliquer, mais je ne vois aucun lien entre cette question et les affaires dont est saisi le comité.

Le président: Monsieur Flynn, je ne veux pas entamer le débat.

Le sénateur Flynn: Non, non, Mettons-y un terme.

Le président: Je sais que cela sera discuté au Sénat. Pour l'immédiat, nous avons devant nous un témoin qui est venu dans un but bien précis.

Le sénateur Flynn: Je le sais très bien.

[Text]

The Chairman: I think we should hear the witness and then we can battle as to whether it belongs to our committee or not.

Senator Flynn: So you do not want to give me the reason?

The Chairman: I will give it in the house, because you raised the question in the house.

Senator Flynn: Do you say that I cannot raise it here?

The Chairman: I did not say that, but we now have a witness, who has come here because he thinks that we are authorized to examine the issue. So I think, for the sake of courtesy to this witness, we should carry on with him, and if we have a fight as to whether it belongs to us or not, we can do that in the house very easily, and I will be ready to answer you in the house any time. However, right now, I think we should hear our witness.

Senator Flynn: It seems to me it would have been very easy for you to help me with whatever objective you are pursuing, and then I would know what kind of questions to put to the witness, because I do not think it is relevant. It is very difficult if the chairman does not want to tell me what he is trying to do. I do not know what I am going to do with you, Mr. Maingot, so I will take my leave.

Senator Stewart: We have been proceeding for an hour now and we have taken a good deal of testimony, and this comes late in the game, I think.

Senator Flynn: Certainly I come late in the game but I did not know that the game was going on for so long about something that is not relevant and not the business of the committee.

Senator Stewart: Mr. Chairman, in defence of Senator Flynn, I must say that he has not been sleeping this morning. He knew very well what was going on.

Senator Flynn: I beg your pardon?

Senator Stewart: You have been here throughout the meeting. You cannot say that only at 10 to 12 did you discover what was going on in the committee.

Senator Flynn: I know, but I wanted to hear exactly where you were trying to go. I was trying to find out and I am still trying to find out.

Senator Stewart: You raised the matter in the chamber yesterday so you cannot say you did not know what was before the committee.

Senator Flynn: No, no. I never said that. I said this matter is not before the committee. Give me an explanation of what you are trying to do. Is the problem of royal recommendation tied to any appropriation bill? Is there any doubt that an appropriation bill should be initiated in the House of Commons? Is there any doubt about that?

Senator Stewart: The Chairman has said that we should not debate this half way through the sitting.

[Traduction]

Le président: Je pense que nous devons laisser parler le témoin et que nous pourrions discuter ensuite pour savoir si la question relève du comité ou non.

Le sénateur Flynn: Vous ne voulez donc pas me donner de raison?

Le président: Je vous la donnerai au Sénat car c'est là que vous avez posé la question.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire que je ne peux pas la soulever ici?

Le président: Ce n'est pas ce que j'ai dit. Nous avons devant nous un témoin qui s'est présenté parce qu'il estime que nous sommes habilités à étudier le problème. Il me semble donc, par simple courtoisie pour le témoin, que nous devrions poursuivre la discussion avec lui, et si nous avons quelque hésitation pour savoir si la question relève de notre compétence, nous pourrions le faire très facilement au Sénat où je pourrais n'importe quand vous donner la réponse. Je crois que pour l'immédiat, nous devrions poursuivre la discussion avec le témoin.

Le sénateur Flynn: Il me semble qu'il vous aurait été très facile de me préciser les objectifs que vous poursuivez car cela m'aurait permis de savoir quel genre de questions poser au témoin, car je ne pense pas que cela soit pertinent. Si le président ne veut pas me dire ce qu'il essaie de faire, cela me pose des problèmes. Je ne sais pas trop ce que je dois vous demander, monsieur Maingot, je vais donc prendre congé.

Le sénateur Stewart: Voilà une heure que nous délibérons et notre témoin a déjà beaucoup parlé; je crois donc que cela vient un peu tard.

Le sénateur Flynn: J'arrive sans doute un peu tard, mais j'ignorais que l'on allait poursuivre si longtemps une question qui est hors sujet et qui ne relève pas du comité.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je dois dire pour défendre le sénateur Flynn, qu'il ne dormait pas pendant la discussion. Il savait très bien ce qui se passait.

Le sénateur Flynn: Je vous demande pardon?

Le sénateur Stewart: Vous avez assisté à toute la réunion. Vous ne pouvez pas dire que vous vous êtes simplement rendu compte à midi moins dix de ce qui se passait au comité.

Le sénateur Flynn: Je le sais bien, mais je voulais savoir exactement où vous vouliez en venir. C'est ce que j'aimerais comprendre et je n'ai pas encore eu ma réponse.

Le sénateur Stewart: Vous avez soulevé la question au Sénat hier; vous ne pouvez donc pas dire que vous ne saviez pas de quel sujet traitait le comité.

Le sénateur Flynn: Non, non. Je n'ai jamais dit cela. Je dis que ce n'est pas de cette question que le comité est saisi. Expliquez-moi ce que vous essayez de faire. Le problème de la recommandation royale est-il lié à tout projet de loi de crédits? N'est-on pas sûr qu'un projet de loi de crédits doive d'abord être présenté à la Chambre des communes? Y a-t-il des doutes à ce sujet?

Le sénateur Stewart: Le président a dit que cette discussion était malvenue en milieu de séance.

[Text]

The Chairman: We will continue asking questions of Mr. Maingot.

Senator Flynn: I made my point.

The Chairman: You certainly did. There is no problem with that.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le président, je me posais qu'une question!

Le sénateur Flynn: Sénateur Beaudoin c'est votre curiosité intellectuelle qui a causé tout ce débat!

Le sénateur Beaudoin: Sénateur Flynn, je ne voulais pas lancer un débat sur le sujet, ça n'est pas du tout mon but.

Écoutez, il y a un problème ici (je viens d'écouter le sénateur Flynn, je prends note de tout ce qu'il a dit) mais je me dis que l'on a un problème de question de définition...

What is a money bill, what is not a money bill?

I am a bit surprised that from time to time, as Mr. Maingot has said, if we have a problem we just take up a book, whether it is *May's* or somebody else's. We do not always make the appropriate distinction, because an authority from Great Britain, an authority from Canada, an authority from Australia does not deal with the same constitution. Those authorities interpret different constitutions. We use the authority of Great Britain to settle a Canadian problem. Sometimes it is all right to do that. The Supreme Court of Canada does that for cases brought before it under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, as well as many other cases. There is nothing wrong with that. But we have to be conscious that those three countries, even if they are similar to a great extent, are also different. It may be that we have different jurisprudence in this country as opposed to that in Great Britain and Australia.

I should like to know to what extent a money bill here in our own country is different from a money bill in Great Britain or Australia. That is all I want to know. That is an important question.

Senator Stewart: My first question, Mr. Chairman, falls directly on the point that Senator Beaudoin has just been making. Mr. Maingot, in his testimony, used the expression "money bill" again and again. I gather from that that this is a term that is used in the House of Commons. Why should the law clerk of the House of Commons be concerned with the question of a royal recommendation? Why should he ask: Is this a money bill for the purposes of the Constitution, because it is the Constitution which is the test that the bill has to meet. As I read the Constitution Act, 1867, section 54 states:

It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

[Traduction]

Le président: Nous allons continuer à poser des questions à M. Maingot.

Le sénateur Flynn: J'ai dit ce que je voulais dire.

Le président: Certainement. Cela ne fait aucun doute.

Senator Beaudoin: I only want to ask a question, Mr. Chairman!

Senator Flynn: Your intellectual curiosity is the cause of this debate, Senator Beaudoin!

Senator Beaudoin: It was not at all my wish to get into an argument on this subject, Senator Flynn.

Look, we have a problem. I have listened to Senator Flynn and I have taken note of his comments, but the problem is one of definition...

Qu'est-ce qui constitue un projet de loi de finances et qu'est-ce qui n'en constitue pas un?

Je suis un peu surpris qu'il nous arrive, comme l'a dit M. Maingot, de nous référer à un livre lorsque nous avons un problème, qu'il s'agisse de celui de M. May ou de quelqu'un d'autre. Nous ne faisons pas toujours la distinction voulue parce que les références provenant de Grande-Bretagne, du Canada ou d'Australie ne portent pas sur la même constitution. Ces documents de référence interprètent des constitutions différentes. Nous prenons le document faisant foi en Grande-Bretagne pour régler un problème canadien. Cela est sans doute parfois justifié. La Cour suprême du Canada le fait pour des affaires dont elle est saisie en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et pour de nombreuses autres causes. Il n'y a rien de mal à cela. Mais il faut bien savoir que ces trois pays, même s'ils se ressemblent dans une grande mesure, sont aussi différents. Il se peut que notre jurisprudence diffère de celle de Grande-Bretagne et d'Australie.

J'aimerais savoir dans quelle mesure un projet de loi de finances dans notre pays diffère d'un projet de loi de finances de Grande-Bretagne ou d'Australie. C'est tout ce que je veux savoir. C'est une question importante.

Le sénateur Stewart: Ma première question, monsieur le président, concerne précisément ce que vient de dire le sénateur Beaudoin. M. Maingot, dans son témoignage, a utilisé à maintes reprises l'expression «projet de loi de finances». J'en déduis que c'est cette expression qui est utilisée à la Chambre des communes. Pourquoi le légiste de la Chambre des communes devrait-il se préoccuper de la question de la recommandation royale? Pourquoi devrait-il se poser la question de savoir s'il s'agit d'un projet de loi de finances eu égard à la Constitution parce que c'est elle qui sert de référence pour tout projet de loi. Comme on peut le lire dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, l'article 54 stipule ce qui suit:

«Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter quelque motion, résolution, adresse ou bill pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à un objet non préalablement recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général dans la session pendant laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel bill est proposé.»

[Text]

Clearly, if you are going to use the term "money bill", for the purposes of section 54 it means appropriation bill, and nothing else.

Senator Beaudoin: That is your conclusion.

Senator Stewart: You could also use it, I suppose, for a tax bill, but you do not have to have a royal recommendation there.

Senator Beaudoin: That is exactly what I would like to know from Mr. Maingot.

Senator Stewart: Let me put the question in one sentence. Taking into account the fact that the qualification that must be met, the criterion, is that which is laid down in section 54, why, for purposes of spending, should not the expression "appropriation bill" used in section 54 be used instead of this loose and indefinite term "money bill"?

Is that satisfactory, Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: Yes. I will wait for the answer. Perhaps that will satisfy me.

Senator Stewart: I meant the formulation of the question.

The Chairman: Let's hear the answer, Mr. Maingot.

Mr. Maingot: I do not know whether I have the answer, Mr. Chairman. Section 53 simply says that taxing bills or appropriation bills originate in the house. Section 54 says that an appropriation has to be recommended by the Governor.

Senator Beaudoin: Both should be recommended?

Mr. Maingot: No.

Senator Beaudoin: Which one should be recommended?

Mr. Maingot: The appropriation not the tax bill.

Senator Beaudoin: Only an appropriation bill?

Mr. Maingot: Yes. Mind you, it took me some time after I joined the House of Commons to find out the difference.

Senator Beaudoin: Of course.

Mr. Maingot: It is not clear, but that is the way it was interpreted many years ago. So it only includes the appropriation bill.

With respect to money bills, I gave you what I thought was the most structured definition of money bill in the House of Commons, and I do not retract from that at all. If someone comes up with something better, wonderful.

In the United Kingdom they have the Parliamentary Act of 1911. Up to 1911 the only thing the House of Lords could do was reject the bill or not reject the bill and pass the bill. So they passed the Parliamentary Act of 1911 and that settled things. It did not have to go before the House of Lords.

[Traduction]

Il est clair que si l'on doit utiliser le terme de «projet de loi de finances», dans l'optique de l'article 54, cela veut dire projet de loi de crédits et rien d'autre.

Le sénateur Beaudoin: C'est votre conclusion.

Le sénateur Stewart: On pourrait aussi l'utiliser je crois pour un projet de loi fiscal alors que dans ce cas la recommandation royale n'est pas nécessaire.

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que j'aimerais que M. Maingot me dise.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de résumer la question en une seule phrase. Étant donné que les conditions à remplir, les critères à respecter sont précisés dans l'article 54, pourquoi n'utiliserait-on pas, s'agissant de dépenses, l'expression «projet de loi de crédits» donnée dans l'article 54 au lieu de l'expression vague et imprécise «projet de loi de finances»?

Cela vous semble-t-il satisfaisant, monsieur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: Oui, je vais attendre la réponse et peut-être me donnera-t-elle satisfaction.

Le sénateur Stewart: Je voulais parler de la formulation de la question.

Le président: Voyons un peu la réponse de M. Maingot.

M. Maingot: Je ne suis pas sûr d'avoir la réponse, monsieur le président. L'article 53 indique simplement que les projets de loi fiscaux ou les projets de loi de crédits doivent être présentés d'abord à la Chambre. L'article 54 indique qu'une affectation de crédits doit être recommandée par le gouverneur.

Le sénateur Beaudoin: Tous deux doivent-ils être recommandés?

M. Maingot: Non.

Le sénateur Beaudoin: Lequel doit l'être?

M. Maingot: Le projet de loi portant affectation de crédits et non le projet de loi fiscal.

Le sénateur Beaudoin: Uniquement le projet de loi portant affectation de crédits?

M. Maingot: Oui. Je dois avouer que cela m'a pris du temps, une fois arrivé à la Chambre des communes, pour comprendre la différence.

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr.

M. Maingot: Ce n'est pas très clair, mais c'est ainsi que l'interprétation a été faite il y a de nombreuses années. La disposition ne porte donc que sur les projets de loi portant affectation de crédits.

En ce qui concerne les projets de loi de finances, je vous ai donné la définition qui m'a semblée la plus précise pour la Chambre des communes, et je maintiens ce que j'ai dit. Si quelqu'un peut faire une meilleure définition, très bien.

Au Royaume-Uni, il y a le Parliamentary Act de 1911. Jusqu'à cette date, la Chambre des Lords ne pouvait que rejeter un projet de loi ou ne pas le rejeter et l'adopter. On a donc voté le Parliamentary Act de 1911 pour régler les choses. Il n'était pas nécessaire de soumettre le projet de loi à la Chambre des Lords.

[Text]

There is a definition of "money bill" in the Parliamentary Act. However, *May's* says, in the 20th edition, the term "money bill" is still used in the house in a different sense and it is too well established to be discontinued. So when they refer to that sense in *May's*, they use inverted commas to show that it means something different.

When it comes to not a very strict definition of money bill, one such definition is contained in the Parliamentary Act—in the United Kingdom. But *May* also tell us that the ordinary parliamentary significance of the expression "money bill" is not very strictly defined. So in the sense that there is more than one definition of "money bill", the problem is not only here, it is also a problem in the United Kingdom. They have strict rules stemming from the financial initiative of the Crown, which we have set out in sections 53 and 54.

May's goes on to say that a money bill in the ordinary parliamentary procedure is primarily a bill authorized by a resolution of the house having a royal recommendation. It goes on to say "But it is also sometimes used as meaning a bill founded on a Ways and Means resolution."

The definition of "money bill" in the Parliamentary Act of 1911 says it is a bill that contains only provisions dealing with the subjects of spending and taxing. In the United Kingdom if you have a bill, the main purpose of which is not to spend money but includes some spending, it is not a money bill, whereas in Canada it is a money bill.

Senator Stewart: Even in the Parliamentary Act of 1911 the term "money bill" is used in a more precise and restrictive sense than is common in the House of Commons of Canada. Is that correct?

Mr. Maingot: That is correct.

Senator Beaudoin: That is exactly my point. In the United Kingdom they have a constitutional statute from 1911, but that is not the case in this country. We have sections 53 and 54 which date back to 1867. What happened in Great Britain in 1911 for that very purpose is not material to our country.

Senator Stewart: Exactly.

Senator Beaudoin: If we quote an author of another country, we must distinguish whether he is talking about before or after 1911.

Senator Stewart: Of course.

Senator Beaudoin: I find it strange that it is not too clear cut in our country, but it may very well be. Then to shed some light on the issue, we use the definitions of authors in Great Britain, which is natural, but they have some statutes that we do not.

Senator Stewart: Exactly.

[Traduction]

Il existe une définition de «projet de loi de finances», dans l'Acte du Parlement. Cependant, dans le *May*, 20^e édition, on dit qu'elle est encore utilisée à la Chambre dans un sens différent et qu'elle est trop bien ancrée pour être supprimée. Ainsi, lorsqu'on la mentionne dans ce sens dans le *May*, on la met entre guillemets pour indiquer qu'elle a un sens différent.

Pour ce qui est d'une définition peu précise du projet de loi de finances—et cette définition existe dans l'Acte du Parlement—au Royaume-Uni, *May* nous dit aussi que le sens qu'on lui donne habituellement au Parlement n'est pas précisément défini. Le problème ne se pose donc pas seulement ici, mais aussi au Royaume-Uni. Ils ont des règles très strictes concernant les mesures financières prises par la Couronne qui ont été précisées pour nous dans les articles 53 et 54.

May dit ensuite qu'un projet de loi de finances en jargon parlementaire est avant tout un projet de loi autorisé en vertu d'une résolution de la Chambre faisant suite à une recommandation royale. Mais il précise ensuite: «Mais on l'emploie aussi parfois dans le sens de projet de loi se fondant sur une résolution fiscale.»

La définition de «money bill» (projet de loi de finances) du Parliamentary Act de 1911 indique qu'il s'agit d'un projet de loi contenant uniquement des dispositions relatives à des dépenses ou à l'imposition. Au Royaume-Uni, lorsque le principal objectif d'un projet de loi n'est pas une dépense, mais qu'il comporte certaines dispositions relatives à des dépenses, il ne s'agit pas d'un projet de loi de finances alors qu'ici on le considère comme tel.

Le sénateur Stewart: Même dans le Parliamentary Act de 1911, l'expression «money bill» (projet de loi de finances) est utilisée dans un sens plus précis et plus restrictif que ne le veut l'usage de la Chambre des communes du Canada. Est-ce exact?

M. Maingot: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que je voulais dire. Au Royaume-Uni, il existe une loi constitutionnelle de 1911, ce qui n'est pas le cas dans notre pays. Nous avons les articles 53 et 54 qui remontent à 1867. Ce qui s'est produit en Grande-Bretagne en 1911 à cet égard n'importe pas vraiment pour notre pays.

Le sénateur Stewart: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque l'on cite un auteur étranger, il importe de savoir s'il parle de ce qui se passe avant ou après 1911.

Le sénateur Stewart: Bien sûr.

Le sénateur Beaudoin: Je trouve curieux que les choses ne soient pas plus précises dans notre pays, mais c'est bien possible qu'il en soit ainsi. Donc pour préciser la question, nous avons recours aux définitions d'auteurs britanniques, ce qui est naturel, mais ils ont dans leur pays des lois que nous n'avons pas.

Le sénateur Stewart: Exactement.

[Text]

Senator Beaudoin: That is why I asked the question to what extent is the money bill in our country different from what it was in Great Britain in 1867?

Mr. Maingot: Let me give you an example. There was a ruling in 1870 in the Canadian House of Commons, concerning a bill from the Senate, certain clauses of which necessitated some public expenditure. The ruling said it is in order if it is provided by a clause in a bill from the Senate that no such expenditure shall be made unless previously sanctioned by Parliament. That was three years after Confederation, and they relied on a ruling of the British House of Commons.

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Maingot: I mentioned that earlier in my remarks, and that would not be correct under present usage and has not been for many years.

Standing Orders of the House of Commons used to say, until they were changed, that in all unprovided cases you look to the U.K. It no longer says that, about which I am very pleased. We are now starting to build upon our own authorities. We have always had *Beauchesne* for a number of years and we now have a Canadian book on Parliamentary privilege. We have to rely more and more on our own practices and procedures but members will continue to look elsewhere to support their case. This applies to all areas of the law under common law—because you are going to draw from all areas of the common law jurisdiction to assist you in your case and to support your client. Similarly, unless the cases become more settled in Canada, we are going to continue to use the U.K. authorities because by Constitution, except for the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, we still have a Constitution similar to that of the U.K.

Senator Stewart: The practical problem that we have is the use of royal recommendations and the use of argument based on the fact of a royal recommendation with reference to bills or clauses of bills that do not appropriate money. Mr. Chairman, the witness is in an awkward position because he comes to us having been a servant of the House of Commons. Of course the House of Commons, for very practical reasons, was dominated in the early years by Ontario because a representation by population has always wanted to expand the definition of terms like money bills in order to cut down the power of the representatives from Quebec, Nova Scotia, British Columbia and so on.

Senator Beaudoin: But if they cut down on down on the importance of the members from Quebec and the other provinces, they also cut the importance of their own members.

Senator Stewart: When you read the Confederation Debates, it is very clear that it was expected that Ontario would dominate in the House of Commons because of its rapidly growing population at that time. Ontario was complaining, prior to 1867, of Canada/West because Ontario was pay-

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: C'est pourquoi j'ai demandé dans quelle mesure un projet de loi de finances canadien différerait d'un projet de loi britannique de même ordre en 1867?

M. Maingot: Permettez-moi de vous donner un exemple. Une décision a été prise à la Chambre des communes du Canada en 1870, concernant un projet de loi émanant du Sénat et dont certaines clauses entraînaient des dépenses publiques. Il est acceptable si une disposition du Sénat prévoit que ces dépenses ne pourront être faites que si elles ont été au préalable sanctionnées par le Parlement. Cela se passait trois ans après la Confédération et on avait pris comme référence une décision de la Chambre des communes britannique.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Maingot: J'en ai parlé plus tôt dans mes remarques, et cela ne pourrait plus être accepté selon l'usage actuel car il n'en a plus été ainsi depuis de nombreuses années.

Le Règlement de la Chambre des communes précisait que, tant qu'il n'y avait pas eu de changement, pour tous les cas non prévus, il fallait chercher des précédents au Royaume-Uni. Tel n'est plus le cas, et j'en suis très heureux. Nous sommes maintenant en train de constituer nos propres références. Pendant de nombreuses années nous avons eu le *Beauchesne* et nous avons maintenant un livre canadien sur le privilège parlementaire. Nous devons nous appuyer de plus en plus sur nos propres usages et procédures—et cela vaut pour tous les domaines juridiques relevant de la *common law*—parce qu'il faut aller puiser dans tous les domaines relevant de la *common law* pour préparer une cause et pour défendre son client. De même, sauf si l'on précise les choses au Canada, il nous faudra continuer à nous reporter aux références britanniques parce qu'en vertu de la Constitution, à l'exception de la *Charte canadienne des droits et libertés*, nous avons encore une constitution semblable à celle du Royaume-Uni.

Le sénateur Stewart: Nous avons un problème d'ordre pratique du fait du recours aux recommandations royales et aux arguments se fondant sur une recommandation royale pour ce qui est des projets de loi ou des clauses des projets de loi qui ne portent pas affectation de crédits. Monsieur le président, le témoin est dans une position difficile parce qu'il est venu nous trouver en sa qualité d'ancien fonctionnaire de la Chambre des communes. Il est clair que la Chambre des communes, pour des raisons tout à fait pratiques, était dominée à l'origine par l'Ontario parce qu'une délégation qui est fonction de la population cherche toujours à élargir la définition d'expressions comme projets de loi de finances pour réduire les pouvoirs des délégués du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique, etc.

Le sénateur Beaudoin: Mais en réduisant le nombre des députés du Québec et des autres provinces, ils réduisent également le nombre de leurs propres députés.

Le sénateur Stewart: Lorsqu'on lit les délibérations de la Confédération, il y est clair que l'on s'attendait à ce que l'Ontario domine la Chambre des communes en raison de la croissance rapide de sa population, à l'époque. L'Ontario se plaignait avant 1867 du Canada occidental parce que c'est

[Text]

ing the taxes, and it was all being spent east of the Ottawa River to elect the government.

So they devised a taxing bill and a spending bill that would have to get by the House of Commons where it was assumed that Ontario would dominate first, and then Quebec and Nova Scotia could have their go at the legislation in the Senate. It has always been a thrust of Ontario members in the House of Commons and officers who come from Ontario, except Mr. Maingot, to expand the powers of the House of Commons vis-à-vis the Chamber in which the other provinces—Newfoundland, Alberta and Quebec—have three-quarters of the members. That is exactly what has gone on here. The testimony that Mr. Maingot has given us is a wonderful illustration of how, by expanding the use of the royal recommendation, they have clipped the wings of Quebec, Nova Scotia, Newfoundland, Alberta, et cetera. That is why this whole discussion is so important in this era of constitutional change.

Senator Beaudoin: Senator Stewart, do you mean that they did that on purpose because they knew that in the Senate Quebec has exactly the same number of seats as Ontario, 24, right from the beginning; but in the House of Commons, with a bigger population of course they have more members?

Senator Stewart: Yes.

Senator Beaudoin: I always thought, according to the compact of Confederation, that the House of Commons consisted of representation by population; in the Senate Sir Georges-Etienne Cartier said very clearly that Quebec should have the same number of seats as Ontario and that the Maritimes should have the same number of seats as Quebec and Ontario. When the west joined Confederation, they also obtained the same number of seats. So one-quarter of the seats were therefore designated to Quebec, Ontario, the Maritimes, and the West. If it is related to money bills—and I am not sure of that at all—it is very indirect.

Senator Stewart: Mr. Chairman, because of the nature of the economy—and this is all in the Confederation Debates—it was assumed that with indirect taxation, Ontario, to quote a later Prime Minister, would be “the milch cow” and then the money would be spent in Quebec and the lower provinces. Then the lower provinces and Quebec would be two to one against Ontario in the Senate. If you want to check my words, look at the Confederation debates, page 88, where George Brown spells it out very precisely. He is reassuring his friends from Upper Canada that: “You are going to have a majority in the House of Commons—no tax measure and no appropriation bill will get by you to that other villainous place, where Quebec and the lower provinces will be dominant.”

This is why the whole matter is so important now. I am glad that you nod, senator. Thank you, Mr. Chairman.

Senator Beaudoin: It may have some relation, but I do not think that it is so material to the debate taking place now.

[Traduction]

l'Ontario qui payait les taxes et l'argent était dépensé à l'est de la rivière des Outaouais pour l'élection du gouvernement.

On a donc conçu un projet de loi fiscal et un projet de loi de dépenses qui devaient passer par la Chambre des communes où l'on pensait à l'origine que l'Ontario serait majoritaire, pour laisser le Québec et la Nouvelle-Écosse dire leur mot sur la législation au Sénat. Les députés et les fonctionnaires de la Chambre des communes provenant de l'Ontario, à l'exception de M. Maingot, ont toujours essayé d'élargir les pouvoirs de la Chambre des communes par rapport à ceux du Sénat où les autres provinces—Terre-Neuve, l'Alberta et le Québec—sont représentées par trois-quarts des membres. C'est exactement ce qui s'est produit ici. Le témoignage de M. Maingot nous a montré de façon merveilleuse comment, en généralisant le recours à la recommandation royale, on a rogné les ailes du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve, de l'Alberta, etc. C'est pourquoi toute cette discussion a une telle importance en cette période de changements constitutionnels.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Stewart, voulez-vous dire par là que cela a été fait précisément parce qu'on savait qu'au Sénat le Québec avait exactement le même nombre de sièges que l'Ontario, c'est-à-dire 24, dès le début; mais à la Chambre des communes, il dispose de davantage de membres en raison de sa plus grande population?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le sénateur Beaudoin: J'ai toujours pensé, d'après l'entente de la Confédération, que la Chambre des communes avait une délégation proportionnelle à la population; au Sénat, M. Georges-Etienne Cartier avait dit très clairement que le Québec devrait avoir le même nombre de sièges que l'Ontario et que les Maritimes devraient avoir le même nombre de sièges que le Québec et l'Ontario. Lorsque l'Ouest s'est joint à la Confédération, il a également obtenu le même nombre de sièges. Ainsi, un quart des sièges revient au Québec, à l'Ontario, aux Maritimes et à l'Ouest. Si cela a un lien avec les projets de loi de finances—et je n'en suis pas sûr du tout—ce lien est très indirect.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, en raison de la nature de l'économie—et tout cela figure dans les délibérations de la Confédération—on avait pensé qu'avec l'imposition indirecte, l'Ontario, pour citer un premier ministre ultérieur, serait la «vache à lait» et que l'argent serait dépensé au Québec et dans les autres provinces. Et qu'ensuite les autres provinces et le Québec seraient à deux contre un contre l'Ontario au Sénat. Si vous voulez vérifier mes dires, consultez les délibérations de la Confédération, à la page 88, où George Brown le dit très précisément. Il rassure ses amis du Haut-Canada en leur disant qu'ils vont avoir une majorité à la Chambre des communes, qu'aucune mesure fiscale ni aucun projet de loi de crédits ne pourront leur échapper pour aller à cet autre endroit infâme où le Québec et les autres provinces dominent.

C'est pourquoi toute cette question est si importante maintenant. Je suis heureux que vous fassiez un signe de tête affirmatif, monsieur. Merci, monsieur le président.

Le sénateur Beaudoin: Cela a peut-être un rapport, mais je ne suis pas sûr que ce soit si important pour la discussion que nous avons en ce moment.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, we are now engaged in a discussion between two members of the committee and our witness has been left out. I think he did a very good job, however, and I thank him for his appearance here this morning.

If there are no more questions for the witness, I should like to say a few words regarding the departure of Jeff Greenberg. As some senators already know, our Director of Research will soon be leaving us.

Monsieur Greenberg a travaillé avec nous sans relâche pendant sept ans. Son arrivée parmi nous remonte au mois de novembre 1982. Il a assisté trois présidents de ce comité, soit le sénateur Everett, le sénateur Doody et moi-même. Durant cette période, il a dirigé les travaux de recherche de deux grands rapports; un sur la haute technologie et l'autre sur l'enseignement postsecondaire. Plus récemment, il a également dirigé les travaux de recherche de nos nouvelles séries de courts rapports sur la vérification intégrée et sur le programme de subventions de contrepartie.

En plus de ces travaux, que nous pouvons tous aisément nommer, monsieur Greenberg s'est occupé de produire d'innombrables notes d'information sur les projets de loi et sur les budgets de dépenses dont notre comité a été saisi. Il est évidemment facile de se souvenir de ces études importantes qui ont attiré l'attention, mais les notes d'information portant sur chacun des projets de loi et des budgets de dépenses étudiés par notre comité ont été très précieuses pour nous.

Ace sujet, je pense qu'il est important de souligner l'impartialité de monsieur Greenberg qui a fourni les mêmes notes au parti ministériel et aux partis d'opposition. Il y faisait une analyse saine et sans parti pris des projets de loi qui nous étaient référés. Il a vraiment accompli un travail remarquable et je tiens à rappeler aux membres qu'en sept ans, il a été chargé de produire des notes d'information sur une trentaine de projets de loi, sept séries de budget principal des dépenses et autant de budgets supplémentaires que de lettres de l'alphabet. Ensemble, nous avons connu des moments difficiles mais captivants.

Avec votre permission, je vais demander à monsieur Greenberg de nous dire quelques mots. Auparavant, au nom du comité, je tiens à le remercier du bon travail accompli durant toutes ces années. Je vais regretter ses conseils qui ne manquaient jamais d'intérêt.

Senator Doody: Mr. Chairman, if I may take a minute of the committee's time, I would like to associate myself with your comments. I had the good fortune to work with Mr. Jeff Greenberg as your predecessor—not for a long period of time but for a rewarding and interesting period of time. He was immensely helpful, very capable, very competent and, as you say, very nonpartisan. It was a real pleasure to work with him and I sincerely hope that he is well served by the people with whom he will be working in the future.

It is a dangerous territory that he is entering into and I caution him that these are much more predatory people. I want to thank him for his past services and wish him well in his future endeavours.

The Chairman: Thank you. Senator Stewart?

[Traduction]

Le président: Messieurs les sénateurs, nous avons maintenant une discussion entre deux membres du comité à laquelle notre témoin est étranger. Je pense toutefois qu'il a fait un excellent travail et je le remercie d'être venu ce matin.

S'il n'y a pas d'autres questions pour le témoin, j'aimerais dire quelques mots concernant le départ de Jeff Greenberg. Comme certains sénateurs le savent sans doute déjà, notre directeur de la recherche va nous quitter bientôt.

Mr. Greenberg worked tirelessly for us for seven years. He first began working with us in November 1982. He has assisted three chairmen, namely Senator Everett, Senator Doody and myself. During this period of time, he directed the research activities in connection with two major reports, one on high technology and another on post-secondary education. More recently, he directed the research culminating in a new series of brief reports on comprehensive auditing and on the matching grants program.

In addition to this work of which we are all aware, Mr. Greenberg has prepared countless briefing notes on bills and estimates placed before our committee. It is easy to remember the important studies which draw our attention. However, the briefing notes on the various bills and estimates examined by our committee also proved very important to us.

Mr. Greenberg also showed himself to be very impartial in providing the same notes to both the governing and opposition parties. He analysed in a clear, non-partisan manner the bills referred to us. He did a truly remarkable job and I would like to remind Senators that in seven years, he has prepared briefing notes on some thirty bills, seven Main Estimates and as many supplemental estimates as there are letters in the alphabet. We have experienced many trying, albeit interesting, moments together.

With your permission, I will ask Mr. Greenberg to say a few words. But first, on behalf of the committee, I want to thank him for the capable work he has done for us over the years. I will miss his always interesting advice.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, si je puis me permettre de prendre quelques minutes du temps du comité, j'aimerais m'associer à vos remarques. J'ai eu la bonne fortune de travailler avec M. Jeff Greenberg lorsque je vous ai précédé dans votre poste—cela n'a pas duré longtemps mais c'était une période enrichissante et intéressante. Il a été infiniment utile et tout à fait compétent, et s'est montré parfaitement impartial, comme vous venez de le dire. Ce fut un réel plaisir que de travailler avec lui et je souhaite sincèrement que ceux avec qui il travaillera à l'avenir le traiteront avec tout le respect qui lui est dû.

C'est un milieu dangereux que celui vers lequel il se dirige et je le mets en garde contre les requins qui y gravitent. Je tiens à le remercier de ses services passés et lui souhaite un franc succès pour ses entreprises futures.

Le président: Merci. Monsieur Stewart?

[Text]

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. You have given a very good review of Mr. Greenberg's contribution to the work of the committee and I subscribe to all that you have said. I do want, however, to make specific reference to one of the projects undertaken by this committee while Mr. Greenberg was working with it, and that is the report on the financing of post-secondary education in Canada. That was an extremely difficult study and I think it is clear that the committee could not have produced the report that it did produce without Mr. Greenberg's dedicated support.

I wanted to mention that report for two reasons: first, because of the contribution that Mr. Greenberg made to its preparation and composition and second, because of the quality of the report. A minister of the Crown in the present government, who has no reason to applaud the Senate, told me that that is the best piece of work that has been done on this topic. Assuming that that is correct, as I do, I think that we have to say that a large part of the merit and credit has to be given to Jeff Greenberg, who worked in such a dedicated way for the committee.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Senator Stewart. Jeff?

Mr. Greenberg, Director of Research, Advisor to the Committee: Thank you, Mr. Chairman. It is not often that I get an opportunity to speak, so if I may just say a few words I will then let you all go.

As the chairman has said, I have been with this committee for seven years. I have worked with this chairman and with all different chairmen, I may say: Senator Everett, with his business-like style, from the west; Senator Doody, with his Cabinet experience, from Newfoundland, and Senator Leblanc, with his Parliamentary experience, from Quebec. Each one, either wisely or foolishly, put too much trust in me, yet that is what has made the job interesting and creative and that is what has always given me a sense of freedom.

Senators have already discussed the reports that I have been involved with so I will not say anything about them. What I would like to say, though, is that what has made the work interesting is the opportunity to make government more openly accountable to Parliament. As Senator Stewart has said, the job involves sleuthing out what government ought to say but does not say. The freedom the committee has allowed me to pursue that course has made this very interesting work for me. It has also been dangerous at times. I recall one senator, who has since left the Senate upon reaching retirement, and who, in a meeting of this committee with a minister, picked up a briefing note that I wrote and said: "It says here in this briefing note that was given to me by Jeff Greenberg" and he read it. He said, "Frankly, Mr. Minister, I don't understand a word that says." The minister picked up on it immediately and said, "Neither do I, senator. I have officials around me all the time who advise me and I don't understand a word they are saying either."

That is the worst that I can recall and I am glad that it didn't happen very often. I must say, though, that another

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président. Vous avez donné un aperçu très juste de l'utilité du travail de M. Greenberg pour le comité et j'y souscris entièrement. Je tiens à mentionner plus particulièrement l'un des projets entrepris par ce comité avec l'aide de M. Greenberg, il s'agit du rapport sur le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Cette étude était particulièrement difficile et tout le monde sait parfaitement je crois que le comité n'aurait pas pu fournir le rapport qu'il a fourni sans l'aide dévouée de M. Greenberg.

Je tiens à mentionner ce rapport pour deux raisons: tout d'abord pour l'aide que M. Greenberg a apportée à sa préparation et à sa composition et ensuite pour la qualité du rapport. Un ministre du gouvernement actuel, qui n'a pas de raison particulière de féliciter le Sénat, m'a dit que c'était la meilleure étude qui existe sur ce sujet. En admettant que cela soit vrai, et je le crois sincèrement, je pense que nous devons dire que le mérite en revient en grande partie à Jeff Greenberg qui a travaillé avec un si grand dévouement pour le comité.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Stewart. Jeff?

M. Greenberg, directeur de la recherche, conseiller du Comité: Merci, monsieur le président. Il est bien rare que j'aie la possibilité de prendre la parole, aussi, si vous me permettez de dire quelques mots, je vous laisserai ensuite tous partir.

Comme l'a dit le président, je suis resté avec ce comité sept ans. J'ai travaillé avec le président actuel et avec des présidents bien différents, si je puis dire: le sénateur Everett originaire de l'Ouest avec son style d'homme d'affaires; le sénateur Doody originaire de Terre-Neuve, avec son expérience du Cabinet et le sénateur Leblanc originaire du Québec, avec son expérience parlementaire. Chacun, à bon ou à mauvais escient, a placé une trop grande confiance en moi, mais c'est ce qui a rendu ce travail si intéressant et si créateur et c'est aussi ce qui m'a toujours donné une impression de liberté.

Les sénateurs ont déjà discuté du rapport auquel j'ai participé, je ne reviendrai donc pas là-dessus. J'aimerais toutefois dire que c'est la possibilité de rendre le gouvernement plus directement responsable envers le Parlement qui a rendu ce travail si intéressant. Comme l'a dit le sénateur Stewart, le travail consistait aussi à détecter ce que le gouvernement aurait dû dire mais ne disait pas. La liberté que m'a laissée le comité a rendu ce travail très intéressant pour moi. Il a été aussi dangereux à certains moments. Je me souviens d'un sénateur, qui a depuis quitté le Sénat ayant atteint l'âge de la retraite, et qui, lors d'une réunion du comité avec le ministre, a relevé une note d'information que j'avais écrite en disant: «Il est dit ici dans cette note d'information qui m'a été donnée par M. Jeff Greenberg», et il l'a lue. Il a ajouté: «Franchement, monsieur le Ministre, je n'en comprends pas un traître mot.» Le ministre a immédiatement répliqué: «Moi non plus, monsieur. Les fonctionnaires qui m'entourent en permanence me donnent des conseils et je ne comprends pas non plus un traître mot de ce qu'ils me disent.»

C'est la pire chose dont j'ai le souvenir et je suis heureux que cela ne se soit pas produit trop souvent. Je dois ajouter cepen-

[Text]

senator picked up on it and ten minutes later asked the same question, and the minister said, "That's a very good question." So I enjoyed that, particularly because of the one senator that picked up on it.

When I began my work I was interested in the larger picture—social welfare, inflation, debt and so on. I soon began to realize that the only way to do this job is like the only way to do a Ph.D. thesis. You have to take the topic, narrow it down and get it to a point where it is manageable. When it is manageable, then you can do good work. I think that has guided me in some of the things that I have done. I can think, for example, of small matters. Senator Doody will recall that this committee was basically responsible for getting rid of the letters of comfort. Some senators present may not know what they are, but Senator Doody certainly does. The way government uses \$1 votes today is no longer the same as the way they did it five or six years ago. The way governments forgive debts with respect to Crown corporations and with respect to private citizens is now consistent, where it was not five years ago. These are the kinds of things I think are interesting and rewarding. Let me leave by simply thanking a number of people: Firstly, the committee members both past and present, who have allowed me to advise them; secondly, the three committee chairmen, who have put their confidence in me; thirdly, the clerk of the committee—John Desmarais—who has made it very worthwhile. I would also like to thank all the Senate secretaries who made my work a lot easier.

The Chairman: Next week on October 26 the committee has asked the deputy secretary of the Treasury Board to appear, and he has agreed to do so. Mr. Bolduc will be chairing that committee because I will be away on government business.

The committee adjourned.

[Traduction]

dant qu'un autre sénateur a repris le sujet dix minutes plus tard en posant la même question et que le ministre a dit: «Excellente question.» Cela m'a fait plaisir, surtout de voir qu'un sénateur ait repris la question.

Lorsque j'ai commencé mon travail, je m'intéressais aux grands problèmes: au bien-être social, à l'inflation, à la dette, etc. J'ai bien vite compris que la seule manière de faire ce travail consistait à s'y prendre comme pour une thèse de doctorat. Il faut aborder le sujet, le réduire à ses éléments essentiels et le rendre cernable. Lorsqu'il est cernable, il est possible de faire du bon travail. Je crois que c'est ce qui m'a guidé dans certains des travaux que j'ai entrepris. Je me souviens par exemple de petites questions. Le sénateur Doody se souviendra sans doute que ce comité avait essentiellement pour responsabilité de se débarrasser des lettres de consolation. Certains sénateurs présents ne savent peut-être pas de quoi il s'agit, mais ce n'est certainement pas le cas du sénateur Doody. Le gouvernement n'a plus recours aux crédits de 1 \$ à l'heure actuelle de la même manière qu'il y a cinq ou six ans. La façon dont les gouvernements remettent les dettes des sociétés d'État et des particuliers est maintenant uniforme, ce qui n'était pas le cas il y a cinq ans. C'est ce genre de choses que je trouve intéressantes et enrichissantes. Permettez-moi de terminer par des remerciements. Je tiens en premier lieu à remercier les membres du comité passés et présents qui m'ont permis de leur donner des conseils; en deuxième lieu, les trois présidents de comité qui m'ont fait confiance; en troisième lieu, le greffier du comité—John Desmarais—qui a rendu tout cela intéressant. Je tiens aussi à remercier toutes les secrétaires du Sénat qui m'ont grandement facilité le travail.

Le président: Le comité a demandé au sous-secrétaire du Conseil du Trésor de comparaître le 26 octobre et il a accepté. M. Bolduc présidera le comité car je serai en déplacement pour une mission gouvernementale.

Le comité suspend ses travaux.

APPENDIX "NF-15"

Honourable Fernand-E. Leblanc,
Chairman,
National Finance Committee,
The Senate of Canada,
Ottawa, Ont.
K1A 0A4

Thanks for a copy of Jeff Greenberg's excellent paper on
Royal Recommendations: Their Use and Impact.

It seemed to me that all or most of the questions raised on
page 13 were answered by or dealt with by the Ross Report.

Will your Committee study mean a re-examination of the
validity of that Report?

Royce Frith

cc: Hon. A. J. MacEachen
Hon. John Stewart

Le 17 octobre 1989

Honourable Royce Frith
The Senate of Canada
Room 254-N
Ottawa, Ont.
K1A 0A4

Dear Royce:

Further to your question raised in your letter of October 2nd
regarding the Ross Report and the Committee study on *Royal
Recommendation: Their Use and Impact*, I wish to mention
the following:

- It is my belief that our purpose is not to reopen the
Ross Committee report. The findings of that report are
as valid today as they were 50 years ago.
- What we need to examine today, is the process followed
by the government and the law clerk in the House in
advising the governor general whether a bill requires
the Royal Recommendation.
- If it is applied to bills for precautionary purposes, as
one witness told the committee, then this precaution has
implications for the Senate.
- In the end even if a bill has the Royal Recommendation,
it is the Treasury Board that must decide if the
legislation authorizes a draw on Public Revenues, not a
message from the Crown.
- A bill either seeks authority to draw from public reve-
nues or it does not; there can be no grey area here. My
hope is that we can, to use Senator Stewart's word,
"sleuth-out" the process, and if possible, recommend a
procedure so that Parliament is adequately informed
about what a bill does, or does not do.

APPENDICE «NF-15»

L'honorable Fernand-E. Leblanc
Président
Comité des finances nationales
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Cher collègue,

Je vous remercie de m'avoir fait parvenir un exemplaire de
l'excellent document de Jeff Greenberg intitulé *Les recom-
mandations royales: usage et portée*.

Il me semble que le rapport Ross a déjà répondu à la plupart
des questions soulevées à la page 13, sinon à toutes, ou du
moins qu'il en a traité.

Votre Comité entend-il réexaminer la validité de ce rapport?

Royce Frith

c.c.: L'honorable A.J. MacEachen
L'honorable John Stewart

Le 17 octobre 1989

L'honorable Royce Frith
Le Sénat
Pièce 254-N
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Cher collègue,

Je réponds par la présente à votre lettre du 2 octobre au
sujet du rapport Ross et de l'examen par le Comité du docu-
ment intitulé *Les recommandations royales: usage et portée*.

- Je crois que le Comité n'entend pas remettre le rapport
du comité Ross en question. Les conclusions en sont
aussi valables aujourd'hui qu'elles l'étaient il y a 50 ans.
- Ce que nous devons examiner, c'est la façon dont le
gouvernement et le légiste à la Chambre font savoir au
gouverneur général si un projet de loi requiert une
recommandation royale.
- Si la recommandation royale est appliquée aux projets
de loi par mesure de précaution, comme un témoin l'a
dit au Comité, cela a des implications pour le Sénat.
- Tout compte fait, même lorsqu'un projet de loi fait
l'objet d'une recommandation royale, c'est au Conseil
du Trésor qu'il incombe de décider s'il entraîne une
dépense de deniers publics, qu'il y ait ou non un mes-
sage de la Couronne à ce sujet.
- Un projet de loi demande ou ne demande pas l'autorisa-
tion de dépenser des deniers publics; sur ce point, il ne
peut y avoir d'ambiguïté. J'espère que nous pourrons,
pour employer l'expression du sénateur Stewart, exami-
ner la procédure actuelle «à la coupe» et, si possible, y
recommander des modifications afin que le Parlement

—This is important because the size of the expenditures that are made through previously approved statutes has grown to \$88.0 billion, or 67.2 percent of the total estimates for this year. This is an increase of 1.5 percent over last year. When these items appear in the Estimates, they are for information only: neither the House nor the Senate can do anything about it short of amending the legislation.

—I personally think that Parliament ought to have precise information before it proceeds with a bill whether it will change the statutory component of expenditures, not when it sees it in the estimates, and it is too late to do something about it.

I hope that the above few notes will mean to you a satisfactory answer.

Fernand-E. Leblanc
Chairman

cc.: Hon. A. J. MacEachen
Hon. John Stewart

soit parfaitement informé de l'effet qu'un projet de loi a ou n'a pas.

—La chose est d'importance parce que l'ampleur des dépenses faites aux termes de lois antérieures a atteint les 88 milliards de dollars, ce qui représente 67,2 p. 100 du total des dépenses pour cette année. C'est une augmentation de 1,5 p. 100 par rapport à l'année dernière. Lorsque ces postes de dépenses figurent dans le Budget, ils s'y trouvent à titre informatif seulement; en effet, à ce stade, la Chambre et le Sénat ne peuvent rien faire d'autre que d'amender le projet de loi.

Personnellement, je crois que le Parlement devrait savoir précisément si un projet de loi modifiera l'élément statutaire des dépenses, et il devrait le savoir avant de l'étudier, et non lorsque le poste de dépenses figure au Budget et qu'il est trop tard pour y changer quoi que ce soit.

J'espère que ces quelques observations répondent bien à votre question.

Fernand-E. Leblanc
Président

c.c.: L'honorable A.J. MacEachen
L'honorable John Stewart



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. J. P. Joseph Maingot, Q.C., former Law Clerk and Parliamentary Counsel, House of Commons.

M. J. P. Joseph Maingot, c.r., ancien légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND LEBLANC

Thursday, October 26, 1989

Le jeudi 26 octobre 1989

Issue No. 16

Fascicule n° 16

Fifth Proceedings on:

Cinquième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1990

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Cools	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Cools	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, May 2, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips, moved, seconded by
the Honourable Senator David:

That the Standing Senate Committee on National
Finance be authorized to examine and report upon the
expenditures set out in the Estimates for the fiscal year
ending the 31st March, 1990, with the exception of Privy
Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 2 mai 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips, propose, appuyé par
l'honorable sénateur David,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 26, 1989
(18)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Roch Bolduc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Balfour, Beaudoin, Cools, Doody, Kelly, Marsden, Simard and Stewart. (9)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senators D. G. Steuart and Jacques Flynn. (2)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research. Also in attendance Dr. Edward J. D. Ketchum.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1989 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Witness:

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The witness made opening remarks and responded to questions.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 OCTOBRE 1989
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence du vice-président, l'honorable sénateur Roch Bolduc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Balfour, Beaudoin, Cools, Doody, Kelly, Marsden, Simard et Stewart. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs D. G. Steuart et Jacques Flynn. (2)

Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche, et M. Edward J. D. Ketchum.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, le Comité poursuit l'étude des dépenses proposées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

Témoïn:

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le témoin fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 12 h 05, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 26, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Roch Bolduc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, this is the fifth meeting of the committee on the Main Estimates and the third meeting under that agenda concerning royal recommendations.

We have with us today from the Treasury Board, Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch. I understand Mr. Darling has a few opening remarks.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. It is always a pleasure to be with your committee and an occasion I have looked forward to more than once.

I have taken a bit of time to read the testimony of your previous two witnesses to this committee and I must say I feel somewhat intimidated having gone through what is an obvious deep knowledge on their part of the history of supply and the process of supply that has been established both historically and in terms of the practices of our own Parliament.

I understand from your staff that you would like me to try to explain the role that the Treasury Board plays in deciding how we place an item in Estimates—as to whether it should be an amount of money that is placed in an appropriation bill of the type that you receive on the basis of Estimates placed before the House; or whether the amount is deemed to have been previously appropriated through another statute and, therefore, while it appears for information in the Estimates laid before Parliament, the amount of the statutory appropriation does not then appear in the appropriation bill which is passed first by the House of Commons and then referred to the Senate for its approval.

Let me begin by saying that obviously the process we use begins with the legislation itself. Basically, our rule of thumb is that, unless otherwise provided for in specific legislation, all items requiring funding should be obtained through an annual appropriation of Parliament. We find that most often the standard wording in legislation which provides explicitly for an appropriation is as follows:

All expenditures for the purposes of this act shall be paid out of moneys appropriated by Parliament.

In many other cases, the legislation is altogether silent on the funding authority and in those cases we simply interpret the legislation to mean that the funding needs arising from the act shall be provided by an annual appropriation.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 26 octobre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 11h00 pour étudier le Budget principal présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

La présidence est assurée par le sénateur Roch Bolduc (*le vice-président*).

Le vice-président: Honorables sénateurs, ceci est la cinquième réunion du comité sur le Budget principal et la troisième qui soit consacrée aux recommandations royales.

Nous avons avec nous aujourd'hui M. Allan Darling, sous-secrétaire à la Direction des programmes du Conseil du Trésor. Je crois que M. Darling a quelques remarques d'ouverture à faire.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Merci, M. le président. C'est toujours un plaisir que de comparaître devant votre comité et c'est une occasion que j'ai plus d'une fois attendue avec impatience.

J'ai pris le temps de lire les témoignages de vos deux précédents témoins et je dois dire que je suis un peu intimidé par leur connaissance manifestement approfondie de la procédure des autorisations de dépenses, de son évolution historique et des pratiques actuelles du Parlement.

Si je comprends bien ce que me demande le personnel de votre comité, vous aimeriez que je vous explique le rôle que joue le Conseil du Trésor dans la décision du moyen choisi pour inscrire un poste budgétaire au Budget—doit-on inscrire au Budget les crédits budgétaires prévus par un projet de loi de crédits du type de ceux que vous recevez dans le cadre du Budget présenté à la Chambre ou bien doit-on juger que certaines autorisations de dépenses sont déjà prévues par une loi, auquel cas si le montant de ces crédits législatifs peut figurer dans les tableaux du Budget présenté au Parlement, il n'apparaîtra pas un projet de loi de crédits comme ceux qui sont adoptés d'abord par la Chambre des Communes avant d'être soumis à l'approbation du Sénat.

Permettez-moi de dire pour commencer que de toute évidence la procédure que nous suivons a comme point de départ la loi elle-même. Sauf disposition contraire d'une loi spécifique, nous partons en général du principe empirique que tous les articles de dépenses doivent faire l'objet d'une autorisation annuelle de dépenser émanant du Parlement. L'énoncé législatif qui prévoit explicitement l'autorisation de dépenser se présente le plus souvent comme suit:

Toutes les dépenses effectuées aux fins de la présente loi devront être payées à partir de crédits autorisés par le Parlement.

Dans de nombreux autres cas où l'autorisation de dépenser n'est pas spécifiquement prévue par la loi nous interprétons tout simplement celle-ci comme signifiant que les fonds requis par son application seront autorisés par la procédure annuelle d'affectation des crédits.

[Text]

With respect to statutory items, ongoing spending authorities usually apply to very specific items and in this event the legislation must be clear. If it is intended that ongoing authority be provided, the legislation will generally state so with words to the effect that the item "shall be charged to the Consolidated Revenue Fund".

Occasionally statutory authority may be provided implicitly rather than explicitly. For example, if the legislation enables the minister to provide loan guarantees without parliamentary approval, the legislation is, in effect, allowing for a statutory payment from the Consolidated Revenue Fund when a loan guarantee default payment is required. You may, in fact, have noted that in the 1989-90 Main Estimates, there are nine items totalling \$477.5 million in statutory funding for loan default payments. There are other examples of different types of statutory authorities which I would be happy to discuss if you want to go into the details.

I think, in general terms, that is the approach we use. I appreciate what I have said does not get to the question of what determines when a bill before Parliament is a statutory appropriation of money or one which would have to be funded through the normal appropriation process which, I sense, is where your committee's deliberations are leading you. Certainly, we are guided in preparing the Estimates by what the legislation itself, as approved by Parliament, specifies.

Mr. Chairman, I would be happy to hear any comments or answer any questions from your committee on this subject.

Senator Stewart: I think Mr. Darling has made a very helpful opening statement. It is a very carefully worded statement and just hearing it is not really enough. I would like to be able to go through it with a pencil and underline certain words.

I should like to ask a question on a point I am not sure I follow. You said that in some statutes the words "... to be paid for with money to be provided or appropriated by Parliament" appear. What is the significance of that language? Do you regard that as an appropriation or does there have to be subsequent statutory action by Parliament?

Mr. Darling: In terms of the language I used in the first example, we take that to be an indication that there must be a subsequent actual appropriation.

Senator Stewart: Yes, that was my understanding before I heard you but I thought I may have been wrong.

Mr. Chairman, I should like to ask some questions which may traverse some of the ground Mr. Darling has already opened up.

When you come to compare the "Blue Book"—as it is often called on the hill,—which is entitled "Estimates", what you are dealing with is the projected expenditures for a fiscal year. Is there a list which the responsible officer has to assure that something, by inadvertence, is not overlooked? For example,

[Traduction]

Pour ce qui est des postes législatifs, les autorisations annuelles permanentes de dépenser s'appliquent habituellement à des articles très précis, et dans ce cas-là, la loi doit être très claire. Si une loi prévoit une autorisation permanente de dépenser, elle doit l'indiquer clairement en stipulant que telle ou telle somme sera payable sur le Trésor.

Il arrive à l'occasion que l'autorisation permanente de dépenser soit prévue implicitement plutôt qu'explicitement. Par exemple, si une loi autorise un ministre à consentir des garanties de prêt sans qu'il lui soit nécessaire d'obtenir l'approbation du Parlement, elle permet en fait qu'un versement soit effectué sur le Trésor en cas de défaut de paiement d'un prêt garanti. Vous avez peut-être remarqué que le Budget principal 1989-90 comprend huit articles de dépenses au titre du défaut de paiement de prêts garantis, pour un total de 477.5\$ millions de dollars. Si vous souhaitez obtenir plus de détails, je serais heureux de discuter avec vous de différents autres types d'autorisations législatives de dépenser.

Grosso modo, c'est ainsi que nous procédons. Je suis bien conscient de ne pas avoir abordé dans tout cela la question de savoir quels sont les facteurs qui déterminent les circonstances dans lesquelles un projet de loi dont le Parlement est saisi constitue une autorisation législative de dépenser, et celles dans lesquelles les crédits budgétaires demandés doivent faire l'objet de la procédure normale d'affectation des crédits, ce qui est, si j'ai bien compris, l'objectif des délibérations de votre comité. L'établissement du budget est incontestablement gouverné par ce que stipulent les lois approuvées par le Parlement.

Monsieur le président, je serais heureux d'entendre les commentaires des membres de votre comité là-dessus ou de répondre à vos questions.

Le sénateur Stewart: Je trouve que M. Darling vient de faire une déclaration d'ouverture très utile. Il s'est exprimé en des termes soigneusement choisis et il est insuffisant de l'avoir entendu une seule fois. J'aimerais pouvoir la relire avec un crayon et souligner certains mots.

J'aimerais poser une question sur un point que je ne suis pas certain d'avoir compris. Vous dites que certaines lois stipulent que "... les dépenses ... devront être payées à partir des crédits autorisés par le Parlement". Qu'est-ce que cela signifie? Considérez-vous qu'il s'agit d'une affectation de crédits ou cela signifie-t-il que le Parlement doit adopter d'autres mesures législatives subséquentes?

M. Darling: Nous interprétons le texte de loi que je vous ai cité dans le premier exemple comme signifiant que le Parlement doit subséquemment approuver les crédits demandés.

Le sénateur Stewart: C'est bien ce que j'avais compris mais je pensais m'être trompé.

Monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions qui vont peut-être nous ramener sur le terrain que M. Darling a ouvert.

Lorsqu'il s'agit d'étudier le « Livre bleu », comme on appelle souvent le Budget sur la colline, il s'agit en fait d'étudier les dépenses prévues pour un exercice financier donné. Existe-t-il une liste permettant d'assurer à ceux qui étudient le Budget que rien n'a été oublié par inadvertance? Supposons par exem-

[Text]

you may have a continuing list of 100 items and then Parliament sets up a board with officers who are to be paid but, in that statute, there was no appropriation to provide for the actual money to be withdrawn from the Consolidated Revenue Fund, so you would add one item to the list. Is there such a list to ensure that something does not get missed?

Mr. Darling: If I understand your question, my short answer is, yes. The process of preparing the expenditure budget of the government, which leads ultimately to the production of the Blue Book, is a process that involves our canvassing every department, every agency and every minister of the government to formally submit to the Treasury Board, over the signature of the responsible minister, the actual printers' plates which appear in the book. Therefore, while we put the onus on the minister responsible to ensure that he has requested the requisitioning of all the funds required, we do keep track ourselves of new organizations that have been created.

For example, in the Free Trade Agreement there were a number of small secretariats created which do not appear in the Main Estimates because that document was prepared and closed off at the time that the Free Trade Agreement had been given Royal Assent, and for that reason, we did not put it in there, or else we did not have the organization itself created that was authorized. You will see, in the forthcoming set of regular Supplementary Estimates, requests for funding for two new organizations.

Senator Stewart: All right. So you build up the blue book by contributions, as it were, from all the responsible ministers and agencies?

Mr. Darling: Yes. Let me say that no agency may request an appropriation except through the sponsorship of a responsible minister.

Senator Stewart: Yes. Now, I am looking at the Estimates for 1989-90.

The Deputy Chairman: Senator, is that Part II?

Senator Stewart: Yes, Part II of the Main Estimates. There is a very interesting table which comes right after the general summary. It is on pages 1-24, -25, and so on. It is entitled "Budgetary Main Estimates by Standard Object of Expenditure" and it shows, for the various departments, the expenditures for personnel, for information, for rentals, for utilities, for the public debt, and so on. The headings that I mentioned would be, in my interpretation, to maintain the Crown, to buy goods such as new public buildings, or the services of ministers of the Crown, et cetera. These would be goods and services for the Crown itself. On the other hand, there is another heading called "Transfer Payments" and these are not to buy goods and services for the Crown. These would be transfers to other persons. Are those transfers which are listed here all to be voted or are some of them statutory?

[Traduction]

ple que le Budget comporte une liste permanente de 100 articles de dépenses. Si le Parlement décide de constituer un Conseil dont les membres seront payés et si la loi ne prévoit pas l'autorisation de payer les montants effectivement requis sur le Trésor, il vous suffira d'ajouter un article de dépenses à la liste. Existe-t-il une liste qui permette de garantir que rien n'a été oublié?

M. Darling: Si j'ai bien compris votre question, ma réponse sera oui. La procédure d'établissement du budget des dépenses du gouvernement, laquelle aboutit à la publication du Livre bleu, est une procédure qui exige que nous nous adressions à chaque ministère, à chaque agence et à chaque ministre du gouvernement afin de pouvoir officiellement présenter au Conseil du Trésor, sous la signature du ministre responsable, les plaques d'imprimerie qui ont été utilisées pour la publication du Budget. Par conséquent, s'il incombe au ministre responsable de s'assurer qu'il a bien demandé tous les fonds requis, c'est au Conseil du Trésor qu'il appartient de se renseigner au sujet de toutes les entités nouvellement créées.

Pour vous donner un exemple, l'Accord du libre-échange a permis la création d'un certain nombre de petits secrétariats qui ne figurent pas au Budget des dépenses principal, dans la mesure où celui-ci a été établi et clos avant que l'Accord du libre-échange n'ait reçu la sanction royale. C'est la raison pour laquelle certaines entreprises ne figurent pas au Budget, ou encore c'est que leur constitution n'avait pas encore été autorisée. Lorsque la série de documents du Budget supplémentaire paraîtra, vous y trouverez des demandes de crédits pour deux nouvelles organisations.

Le sénateur Stewart: D'accord. Le Livre bleu est donc établi, si je puis dire, sur la base de l'ensemble des contributions émanant de tous les ministres et organismes responsables?

M. Darling: C'est cela. Permettez-moi d'ajouter qu'aucun organisme n'est autorisé à formuler une demande de crédits sans passer par l'intermédiaire d'un ministre responsable.

Le sénateur Stewart: Oui. J'ai sous les yeux le Budget 1989-1990.

Le vice-président: Partie II, M. le sénateur?

Le sénateur Stewart: Oui, il s'agit de la Partie II du Budget principal. Le résumé général est suivi d'un tableau très intéressant. C'est la page I-24, I-25 etc. Ce tableau s'intitule «Le budgetaire du Budget des dépenses principales par article courant de dépenses». Ce tableau montre pour chaque ministère, les dépenses effectuées au titre du personnel, de l'information, du loyer, des services publics, de la dette publique, etc. D'après mon interprétation, les articles de dépenses que je viens de mentionner devraient avoir pour but de permettre à la Couronne d'acheter des biens, comme par exemple un nouvel immeuble public, ou les services des ministres de la Couronne, etc. Il s'agit de biens et services destinés exclusivement à la Couronne. D'autre part, il existe une autre rubrique intitulée «Paiements de transfert». Si j'ai bien compris, il ne s'agit pas de montants permettant d'acheter des biens et des services destinés à la Couronne. Il s'agit de montants transférés à d'autres personnes. Les paiements de transfert énumérés ici font-ils

[Text]

Mr. Darling: The majority of the amounts there are statutory but some are voted.

Senator Stewart: That brings me to my question. Why are some statutory and some to be voted?

Mr. Darling: Let me go back to my opening statement. Unless we have a specific statute that clearly stipulates that a program is to be provided for from public funds, we must put an authority in an annual appropriation act. So, many subsidies which are transferred to farmers in support of agricultural stabilization programs, to businesses with respect to regional development incentives, and to numerous organizations of voluntary groups, public interest groups, charities, et cetera, which the government and Parliament wish to support, are called transfer payments for which there is no specific statute. In that case, we put the items in the grants and contributions section of the vote authority, which may be a separate vote or may be part of vote 1.

Senator Stewart: Perhaps my example of transfer payments was not entirely apt because I interpreted those grants, let us say, to the Hague Institute of International Law as part of the operation of maintaining the Crown, whereas I would have thought of a transfer to the government of the Province of Nova Scotia as a payment to another person for purposes which are not immediately those of the Crown.

Mr. Darling: No. The table you are referring to, which is an aggregation of both statutory and annually appropriated funds, is merely one form of presentation of how government moneys are disbursed. Its purpose is to show you the distribution among various what we call standard objects, or what is used to pay for salaries, etc. Even in the salary account, many of those salaries, such as those of the legislature, of ministers, and of the judiciary, are provided for by statute and, therefore, are not included in an appropriation bill. So you cannot take this table and begin to disaggregate one of the headings and ask, "Is that all statutory or not?" With regard to personnel, a small portion would be statutory, and with regard to transfer payments, a small proportion would not be statutory. I do not have the details.

Senator Stewart: You say that, under personnel, a small proportion would be statutory, and you have given us some examples. Is there some principle on the basis of which a decision has been made by somebody, not necessarily by yourself or the board, as to which of those are statutory and which are, shall I say, precarious in the sense that Parliament has to vote the money annually?

[Traduction]

tous l'objet d'une demande de crédits ou bien certains sont-ils autorisés par la loi?

M. Darling: La majorité de ces montants sont prévus par la loi mais certains doivent faire l'objet d'une demande de crédits au Parlement.

Le sénateur Stewart: Cela m'amène à ma question. Pourquoi certains sont-ils prévus par la loi et pourquoi d'autres doivent-ils faire l'objet d'une demande au Parlement?

M. Darling: Permettez-moi de revenir à ma déclaration d'ouverture. Sauf au cas où une loi spécifique stipule clairement qu'un programme doit être financé par des fonds publics, l'autorisation de dépenser doit être chaque année demandée par le truchement d'un projet de loi de crédits. Un grand nombre des subventions qui sont versées aux agriculteurs dans le cadre des programmes de stabilisation des prix agricoles, aux entrepreneurs dans le cadre des encouragements au développement régional et à de nombreuses organisations bénévoles, groupes d'intérêt public, organismes de bienfaisance, etc. que le gouvernement et que le Parlement souhaitent aider, sont ce que nous appelons des paiements de transfert et ils ne sont pas prévus par une loi spécifique. Dans ce cas, les montants en question figurent à la section subventions et contributions correspondant à l'autorisation de crédit demandée, cette autorisation de crédit pouvant être séparée ou pouvant faire partie du crédit I.

Le sénateur Stewart: L'exemple des paiements de transfert n'était peut-être pas tout à fait approprié dans la mesure où, à mon avis, les subventions versées par exemple à l'Institut de droit international de La Haye font partie des activités de maintien de la Couronne, ce qui ne me semble pas être le cas des paiements de transfert versés au Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, par exemple, paiements assimilables à mon avis aux paiements effectués à une autre personne.

M. Darling: Non. Le tableau que vous citez, et qui présente des totalisations des crédits législatifs et des crédits votés annuellement, ne constitue qu'une façon de présenter la ventilation des dépenses gouvernementales. Ce tableau a pour objectif de présenter une ventilation des dépenses en articles courants de dépenses, comme nous les appelons, ou en salaires. Pour ce qui est des salaires, les traitements des députés, des ministres et des magistrats, par exemple, sont prévus par la loi et ne font donc pas l'objet d'un projet de loi portant affectation de crédits. Vous ne pouvez donc pas tenter de ventiler les dépenses qui figurent sur ce tableau sous une rubrique donnée et demander s'il s'agit ou non de dépenses législatives. Pour ce qui est du personnel, une petite partie des dépenses sont des dépenses législatives et pour ce qui est des paiements de transfert, une petite partie des dépenses ne sont pas législatives. Je n'ai pas les détails.

Le sénateur Stewart: Vous dites que pour ce qui est du personnel, une petite partie des dépenses sont des dépenses législatives. Vous avez cité certains exemples. Existe-t-il un principe à partir duquel il soit possible de déterminer, et je ne parle pas nécessairement de vous ou du Conseil, quelles sont les dépenses qui sont des dépenses législatives et quelles sont celles qui sont si je puis dire ponctuelles, en ce sens que le Parlement doit approuver leur autorisation chaque année?

[Text]

Mr. Darling: I do not think I could extract out of the aggregation of statutes that have been passed by Parliament over the years any particular principle to guide you. I think each case devolves on the merits of the particular institution that may be being created or the authority that is being created.

Senator Stewart: I thought you might have said, for example, that judges' salaries are statutory in order to establish their independence. That might have been the reason why that was a statutory basis.

Mr. Darling: That may have been the historic reason. We do not look behind the statutes when we are preparing the Estimates. We are simply guided by what the statutes provided.

Senator Stewart: And the same is true with regard to transfer payments, which you say are a mixed bag. You say that most of them are statutory and only some of them are supply.

Mr. Darling: That is correct, but even there, if I might divert to illustrate the differences that we can encounter, payments made to individuals under the Family Allowance Act and under the Old Age Security Act are statutory, in that those acts specifically provide for the amount of payment and the conditions under which the individual is to receive that payment and their wording provides that the moneys are to be charged to the Consolidated Revenue Fund. That was the latter example I used in my opening statement.

On the other hand, there is the case of allowances that are paid to war veterans under the War Veterans Allowance Act. That act does not provide that they are to be charged to the Consolidated Revenue Fund and, as a consequence, each year, our appropriation act includes the appropriation for war veterans' allowances. Both of them are transfer payments.

Senator Stewart: That is very interesting. I would not be surprised if you tell me that the answer to a question I am going to ask is, "None of your concern." But I am going to ask the question just in case you may be able to enlighten me. Why the distinction?

Mr. Darling: If I were to speculate, and it could only be speculation, in the former statutes that I quoted you have an entitlement program as of right for an individual if he fits the criteria specified in the act.

Under the War Veterans Allowance Act, as that act was originally constructed, that was a needs-tested program in that each individual had to be examined to determine whether they needed assistance and at what level. In other words, there was a process of individual review for each amount to be paid out.

That is the only explanation. I do not know if it is relevant in today's world, but that probably guided the legislators of the day.

Senator Stewart: That sounds quite plausible. Supposing a new board is to be set up. You mentioned a couple of new entities in relation to the Free Trade Agreement. Someone has to decide that. It may be a very easy decision, nevertheless it is a

[Traduction]

M. Darling: Je ne pense pas qu'il soit possible d'extraire de l'ensemble des lois qui ont été adoptées au cours des années par le Parlement un principe particulier duquel vous puissiez vous inspirer. Chaque loi dépend de la nature de l'organisation ou de l'autorisation créées.

Le sénateur Stewart: Je pensais que vous auriez pu nous dire, par exemple, que le traitement des juges est prévu par la loi de façon à garantir leur indépendance. Cela aurait pu justifier le caractère législatif de ces dépenses.

M. Darling: C'est peut-être là la raison historique qui le justifie. Lorsque nous préparons le Budget, nous n'allons pas au-delà de la loi. Nous nous en tenons à ce qu'elle prévoit.

Le sénateur Stewart: Je suppose qu'il en est de même des paiements de transfert, qui, d'après ce que vous dites, ne sont pas non plus ventilés. Vous dites que la plupart des paiements de transfert ont un caractère législatif et que seul un petit nombre de ces paiements sont votés annuellement.

M. Darling: C'est exact, mais même dans ce cas-là, j'aimerais vous citer un exemple pour illustrer les différences que nous rencontrons. Les paiements versés à des particuliers en vertu de la Loi sur les allocations familiales ou de la Loi sur la sécurité de la vieillesse sont des dépenses législatives, en ce sens que ces deux lois précisent le montant des paiements ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes concernées sont habilitées à recevoir ces paiements. En outre, ces lois stipulent que ces sommes sont imputables au Trésor. C'est à ce dernier exemple que je me suis référé dans ma déclaration d'ouverture.

Par ailleurs, il faut citer le cas des allocations versées aux Anciens combattants en vertu de la Loi sur les allocations aux Anciens combattants. Cette loi ne stipule pas que ces sommes sont imputables au Trésor et, par conséquent, une loi de crédits votée annuellement autorise la Couronne à verser des allocations aux Anciens combattants. Dans les deux cas, il s'agit de paiements de transfert.

Le sénateur Stewart: C'est très intéressant. Je ne serais pas surpris si vous répondiez à la question que je vais vous poser que cela ne me regarde pas. Je vais quand même vous poser cette question au cas où vous pourriez éclairer ma lanterne. Pourquoi existe-t-il une telle distinction?

M. Darling: Si je me livrais à des suppositions, et ce ne sont là que des suppositions, je dirais que les lois que je viens de vous citer stipulent l'admissibilité de droit de toute personne répondant aux critères définis dans la loi.

En vertu de la Loi sur les allocations aux Anciens combattants, telle qu'elle était initialement libellée, chaque personne devait se soumettre à un examen de ses ressources et de ses besoins, afin que l'on détermine si cette personne avait besoin d'aide et à quel niveau. En d'autres termes, chaque somme versée exigeait un examen individuel.

C'est la seule explication. J'ignore si elle est encore pertinente aujourd'hui, mais c'est probablement celle qui a guidé les législateurs de l'époque.

Le sénateur Stewart: Cela me semble tout à fait plausible. Supposons qu'un nouveau conseil soit constitué. Vous avez parlé de la création de nouvelles organisations dans le cadre de l'Accord du libre-échange. Il faut bien que quelqu'un prenne

[Text]

decision that has to be taken that it be done by statute or that it be done by an appropriations act. Someone has to make that decision.

Mr. Darling: I do not think the creation of the board itself can be done by an appropriations statute.

Senator Stewart: No, not the creation.

Mr. Darling: The decision to fund the board can be done, obviously, by requiring it come for annual appropriations, or in some instances, there may have been an ongoing amount of money to be provided.

The distinction that would govern that decision is the degree of independence and arm's length you wish to give the entity from the government of the day. There are many entities that have that arm's length, but you would still want to review annually the level of funding they have.

As a general principle, we would take the position—and certainly in the discussions that shape legislation we would take the position—that the administrative costs of any organization should be subject to annual review and annual appropriation.

Senator Stewart: Of any what?

Mr. Darling: Of any organization, unless Parliament, in establishing it, has created a very clear independence, and in effect an endowment fund or a right to draw appropriation without further examination.

Senator Stewart: Then what you are now saying takes me back to what I said initially, which was that my understanding was that supply, at least historically, was to maintain the person's and agency's dependent on the Crown, whereas other matters ordinarily would be dealt with by statute to establish independence, as in the case of judges, or because there was going to be a transfer as of right, the right established by Parliament. That was my idea.

I do not want to ask people to spend a lot of time and, therefore, money, but is there any way in which this could be sorted out, or perhaps you have already sorted it out.

Could you tell us, for example, which of the transfer payments are budgetary and which are statutory? Can your computer tell us which of the personnel costs are statutory and which are budgetary?

Mr. Darling: Yes, because obviously these are aggregated from going through the individual items in the Main Estimates.

Senator Stewart: If we could have that information respecting the 1989-90 Main Estimates, that would be very useful.

[Traduction]

une décision. Même si cette décision est facile à prendre, il faut bien que quelqu'un détermine qu'il est possible de procéder par le truchement d'une loi en vigueur ou bien qu'il est nécessaire d'adopter une nouvelle loi de crédits. Il faut bien que quelqu'un prenne cette décision.

M. Darling: Je ne pense pas que la création d'un conseil puisse en elle-même se faire par le truchement d'une loi de crédits.

Le sénateur Stewart: Non, pas la création en elle-même.

M. Darling: La décision d'autoriser les dépenses afférentes à ce conseil peut bien sûr être prise par le truchement d'une loi annuelle de crédits, mais, dans certains cas, il peut être possible d'invoquer une loi prévoyant une autorisation permanente de dépenses.

Ce genre de décision dépendra du degré d'indépendance et d'autonomie que le gouvernement en place à ce moment-là souhaitera accorder à l'entité créée. Un grand nombre d'entités n'ont aucun lien de dépendance avec le gouvernement, mais celui-ci peut cependant souhaiter inspecter annuellement le niveau des fonds qu'elles reçoivent.

Le principe général sur lequel nous nous fondons, et c'est la position que nous défendons au cours des discussions préparatoires à l'adoption d'une loi, c'est que les coûts d'administration de toute organisation doivent être soumis à une inspection annuelle et faire l'objet d'une loi annuelle de crédits.

Le sénateur Stewart: De toute quoi?

M. Darling: De toute organisation, sauf si, en portant création d'une organisation donnée, le Parlement a clairement établi son indépendance, auquel cas elle bénéficie d'un fonds de dotation ou du droit de recevoir des crédits sans faire l'objet d'un autre examen.

Le sénateur Stewart: Ce que vous êtes en train de nous dire me ramène à ce que j'avais plus tôt, à savoir qu'à ma connaissance, et du moins historiquement, l'ensemble des autorisations de dépenses avait pour objectif de faire face aux dépenses des particuliers et des organismes dépendant de la Couronne, tandis que les autres articles de dépenses devaient faire l'objet d'une loi, qu'il s'agisse du traitement des juges, pour protéger leur indépendance, par exemple, ou du transfert d'un droit établi par le Parlement. C'est ce que je croyais.

Je ne voudrais pas que l'on passe trop de temps là-dessus, ce qui coûterait de l'argent, mais j'aimerais savoir s'il y a un moyen d'établir une ventilation, ce que vous avez peut-être déjà fait.

Pourriez-vous nous dire, par exemple, quels sont les paiements de transfert qui font l'objet d'une autorisation budgétaire et quels sont ceux qui sont prévus par la loi? L'ordinateur dont vous vous servez peut-il nous donner une ventilation des coûts du personnel, coûts budgétaires d'un côté et coûts législatifs de l'autre?

M. Darling: Absolument, dans la mesure où ces coûts sont obtenus en additionnant les articles courants de dépenses qui figurent au Budget principal.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous avoir ces renseignements pour le Budget 1989-1990? Cela serait très utile.

[Text]

Mr. Darling: We will pull out from that table those components of it that are statutory in nature and provide you with a lay out.

Senator Stewart: In the estimates we have sums of money which have two different foundations; some are what in the House of Commons would be called supply, others result from quite a different appropriation. I want to discover if that point carries on through into the blue book, and evidently it does.

In the case of any appropriation, whether it is a supply appropriation or what is called a statutory appropriation, there has to be a royal recommendation. It is in different form. When supply is requested the President of the Treasury Board stands and says that a message has been received from Her Excellency the Governor General, signed by her own hand, and people stand and look solemn for a while, whereas in the case of a bill—not a supply bill, but a bill which will authorize appropriation—after December 1968 there is simply a requirement that it be printed in various documents, on the reverse of the bill, for example. So the royal recommendation comes in different ways, at least two different ways.

Those are the questions I wanted to ask, Mr. Chairman.

Senator Simard: Before the witness commits himself—perhaps he has already committed himself—to supplying the information, I have one or two questions.

Is the blue book now printed in a different form than it was over the past 20 years? I know we have been putting more information into the blue book. There are more headings than there were before, but generally there is no departure from past practice, is there?

What is the cost of providing this information for every item and every heading and every sub-heading? I think it would be a tremendous undertaking.

If Senator Stewart has any problems with any program, would it not be simpler for him to tell us which section of the blue book he wants shown as statutory and non-statutory?

Mr. Darling: If I may respond. The form of the blue book that you have in front of you has been the same since 1981-82. Prior to that we had much more detail in this particular volume. Beginning in 1981-82 we created what we call the Part III, where we moved out supporting detail to explain the votes by program in each department. We created a whole set of Part IIIs where details such as disaggregation by sub-activities within a program and the level of person years in detail by sub-activity, which is no longer incorporated in this book.

[Traduction]

M. Darling: Nous vous fournirons une ventilation de ce tableau en indiquant quels sont les articles de dépenses qui ont un caractère législatif.

Le sénateur Stewart: Il existe dans le Budget des montants d'argent de deux origines différentes; dans un premier cas, il s'agit de ce que l'on appelle à la Chambre des Communes des crédits budgétaires, et dans l'autre de montants qui relèvent de lois de crédit différentes. Je voulais savoir si cela se retrouve dans le Livre bleu, mais c'est de toute évidence ce qui se passe.

Pour toute autorisation de dépenser, qu'il s'agisse d'une autorisation permanente accordée par une loi ou d'une autorisation accordée par une loi de crédits, il faut qu'il existe une recommandation royale. C'est la forme qui varie. Lorsqu'il est nécessaire de demander des crédits au Parlement, le Président du Conseil du Trésor doit faire une déclaration en Chambre. Il doit se lever, indiquer avoir reçu un message de son Excellence le Gouverneur général, signé de sa main. Tout le monde doit se lever et rester debout quelques instants car il s'agit d'un événement assez solennel. Par contre, dans le cas d'une loi qui prévoit une autorisation de dépenser permanente, il est tout simplement obligatoire depuis décembre 1968 de le mentionner sur différents documents, et notamment à l'endos de la loi en question, par exemple. C'est la raison pour laquelle je me dis que la recommandation royale prend des formes différentes, au moins deux.

Voilà les questions que je voulais poser, M. le président.

Le sénateur Simard: Avant que le témoin ne se mette en demeure—ce qu'il a peut-être déjà commencé à faire—de nous fournir les renseignements demandés, j'aimerais poser une ou deux questions.

Le Livre bleu est-il désormais publié sous une forme différente de celle sous laquelle il a été publié au cours des 20 dernières années? Je sais qu'il contient beaucoup plus de renseignements que par le passé. Il comprend un nombre beaucoup plus grand de rubriques mais, dans l'ensemble, il n'y a pas de changement par rapport à ce qu'il était dans le passé, n'est-ce pas?

Combien coûte la production de ces renseignements pour chaque article de dépenses, pour chaque rubrique et pour chaque sous-rubrique? Cela me semble une entreprise gigantesque.

S'il y a un programme du Budget qui pose des problèmes au sénateur Stewart, ne serait-il pas plus facile qu'il nous indique pour quel chapitre du Livre bleu il souhaite voir une ventilation des dépenses législatives et non législatives?

M. Darling: Permettez-moi de répondre. Le format du Livre bleu que vous avez sous les yeux n'a pas changé depuis 1981-1982. Avant cette date, ce document était beaucoup plus détaillé. À partir de 1981-1982, nous avons créé la Partie III du Budget, dans laquelle se trouve une explication détaillée de tous les crédits votés par programme et par ministère. La Partie III du Budget comprend une série de documents contenant des détails comme par exemple la ventilation des dépenses par sous-activité d'un programme. Le Livre bleu ne contient plus de données détaillées sur le nombre des années-personnes par sous-activité.

[Text]

But we did not omit anything from this book that was in the previous version. We have simplified this particular volume by moving part of it to other volumes.

With respect to your second question, I do not think it is a difficult problem because in the front of the blue book, the table that Senator Stewart was referring to is a summary table of total spending by standard objects. The next two summary tables in the book separate the proposed schedule to the Appropriation Bill, that is, every expenditure in this book that has to be in the Appropriation Bill, and subsequently the summary of the statutory items. So all we have to do is cross-reference those statutory items to where they would have appeared in that summary table, which is not a major task.

Senator Simard: I know that Senator Stewart was worried about this new centre that was created a few months ago. We have had a discussion about it in almost every committee that I have attended. Is that what is worrying you?

Senator Stewart: No, I do not think I mentioned that, senator, for months, but remind me.

Senator Simard: I do not think I need to remind you of anything. Do not put the blame on me for reminding you.

Senator Kelly: My question relates to something the witness said earlier just as a matter of interest. When you referred to the question of loan guarantees and how they are dealt with, if I understood you correctly, the loan guarantee is granted by a minister who has been assigned sufficient authority in some fashion or other; and, as I understood it, you do not have balance sheet accounting, but that is a contingent liability, and the assumption from an accounting standpoint is that the money has been approved to be spent in the event of default. In other words, the approval for that money to be spent takes place at the time the loan guarantee is made.

Mr. Darling: That is correct, senator. The statute that provides the loan guarantee clearly has to assure the lending institution that is the actual source of the loan that, in the event of a default, there will be no doubt about Parliament's authorizing the payment.

Senator Kelly: Is there any similarity between the way that is treated at the time the guarantee is made and, for example, an appropriation to build a building that may not be built for five or ten years? We are going to build this building and there are certain steps that have to be taken in order for that to be approved. That is an appropriation: funds that are anticipated to be needed. Are those two situations treated exactly the same, a loan guarantee and a bill to structure?

Mr. Darling: No, they are not. Up until the last five years the practice has been that loan guarantees were simply recognized as contingent liabilities which would have to be honoured in the event of a default.

[Traduction]

Ce document ne contient rien que les éditions précédentes n'aient contenu. Nous avons simplifié le Livre bleu en créant une série d'autres documents.

Pour ce qui est de votre deuxième question, je dirais que je ne crois pas que le problème soit difficile. Le tableau qui se trouve au début du Livre bleu et auquel le sénateur Stewart faisait allusion est un tableau récapitulatif des dépenses totales effectuées par article courante dépense. Les deux tableaux récapitulatifs suivants présentent une ventilation des dépenses prévues à l'annexe proposée de la Loi de crédits, c'est-à-dire de toutes les dépenses figurant au Livre bleu qui relèvent de la Loi de crédits, ainsi que la récapitulation des postes législatifs. On peut ensuite facilement se référer à chacun de ces postes législatifs, en fonction de l'endroit où il figure sur ce tableau récapitulatif.

Le sénateur Simard: Je sais que le sénateur Stewart nourrissait quelques préoccupations à propos de ce nouveau centre qui vient d'être créé il y a quelques mois. Il en a été question dans pratiquement toutes les séances de comité auxquelles j'ai assisté. Est-ce cela qui vous préoccupe?

Le sénateur Stewart: Non, cela fait des mois que je n'ai pas parlé de cela, monsieur le sénateur, mais je vous prie de m'y faire penser.

Le sénateur Simard: Je ne pense pas qu'il soit utile que je vous fasse penser à quoi que ce soit. Ne m'accusez pas de vous avoir rappelé cela.

Le sénateur Kelly: Par curiosité, j'aimerais poser une question qui porte sur ce qu'a dit le témoin un peu plus tôt. Vous avez parlé des garanties de prêt et des procédures suivies. Si je vous ai bien compris, la garantie de prêt est accordée par un ministre qui détient d'un façon ou de l'autre le pouvoir de le faire; si j'ai bien compris, de telles garanties de prêt ne sont pas comptabilisées dans le bilan du gouvernement mais sont considérées comme faisant partie du passif éventuel. D'un point de vue comptable, cela suppose que les dépenses éventuelles en cas de défaut de paiement ont été approuvées. En d'autres termes, l'approbation de ces dépenses intervient à partir du moment où un prêt est garanti.

M. Darling: C'est exact, sénateur. La loi qui prévoit la garantie d'un prêt doit clairement spécifier à l'établissement de prêt que c'est cet établissement lui-même qui est la source réelle du prêt, et qu'en cas de défaut de paiement, il ne fait aucun doute que le Parlement autorisera le paiement.

Le sénateur Kelly: Peut-on faire une comparaison entre la nature des fonds prévus lorsqu'une garantie de prêt est consentie et la nature des fonds prévus pour la construction d'un bâtiment, qui peut très bien ne pas être construit avant cinq ou dix ans? La décision de construire l'immeuble en question a été prise, mais il faut franchir un certain nombre d'étapes avant d'obtenir l'approbation finale. C'est ce que l'on entend par affectation de crédits: il s'agit de fonds dont on prévoit avoir besoin. Ces deux situations sont-elles comparables?

M. Darling: Non, elles ne sont pas comparables. Jusqu'à il y a encore cinq ans, on considérait que les garanties de prêt faisaient tout simplement partie du passif éventuel du gouverne-

[Text]

Senator Kelly: But without any further steps?

Mr. Darling: There was no specific accounting of funds or potential liabilities on the balance sheet of the Government of Canada.

The Deputy Chairman: Mr. Darling, am I correct in considering that as an extra budgetary item?

Mr. Darling: No, it is not an off-budget item in the sense that we do not make the loan. The loan is made by a financial institution; therefore, it is not drawn from the Consolidated Revenue Fund. It is only when there is a default on the loan that we have to access the Consolidated Revenue Fund to make good on the default to the lending institution, and it is at that time that we inform Parliament that we have drawn the money.

Senator Kelly: Because the authority existed at the time that the loan guarantee was made.

Mr. Darling: The authority was created by the original statute that authorized the class of loan guarantees being made. I should add that in the last few years, on the advice of the Comptroller General in responding to concerns expressed by the Auditor General, it has been the practice to set aside an estimate of contingent liability as a specific reserve in the reserve accounts of the Government of Canada, but that is simply a reserve. It then becomes a source from which the funds would be drawn, but it still requires that we inform Parliament that we have drawn from that.

Senator Flynn: How do you inform Parliament?

Mr. Darling: We inform Parliament by including an item in each set of the estimates from which we have drawn the amount. For example, in the current estimates before you, the 1989-90 Main Estimates, payments under loan guaranteed legislation totals \$477.5 million. The bulk of that is payments under the Canada Student Loan Program for interest to lending institutions while the student continues at an education institution. As loans are defaulted and payments made, Parliament is informed.

Senator Flynn: You indicated that you have spent or that you are obligated to pay, but you do not seek prior authorization. It is an estimate of the liability incurred.

Mr. Darling: No. In this case it is an actual amount that has been paid out.

Senator Flynn: Maybe I used the word "estimate" loosely, but a calculation.

Mr. Darling: Correct. It is an amount approved in the original statute or in the original program. For example, looking at

[Traduction]

ment et que celui-ci devait les honorer en cas de défaut de paiement.

Le sénateur Kelly: Sans autre forme de procès?

M. Darling: Le passif éventuel ou les dépenses éventuelles n'étaient pas jusque là comptabilisés dans le bilan du Gouvernement du Canada.

Le vice-président: M. Darling, ai-je raison de penser qu'il s'agit là de dépenses hors budget?

M. Darling: Non, il ne s'agit pas de dépenses hors budget en ce sens que ce n'est pas nous qui avons consenti le prêt en question. Ce prêt a été consenti par une institution financière et il ne s'agit donc pas de fonds imputables au Trésor. Ce n'est qu'en cas de défaut de paiement que nous devons puiser dans le Trésor pour permettre à l'institution prêteuse d'honorer le prêt consenti. C'est à ce moment-là que nous informons le Parlement que les fonds nécessaires ont été puisés au Trésor.

Le sénateur Kelly: Mais s'ils ont pu être puisés au Trésor, c'est bien que l'autorisation de les y puiser existait déjà au moment où le prêt a été garanti.

M. Darling: Cette autorisation est créée par la loi qui a autorisé au départ le type de garantie de prêt consentie. Je devrais ajouter que depuis quelques années, suite aux avis fournis par le Contrôleur général en réponse aux préoccupations exprimées par le Vérificateur général, on a pris l'habitude de prévoir une certaine somme au titre du passif éventuel dans les comptes de réserve du Gouvernement du Canada. Cette réserve peut ensuite devenir une source à laquelle des fonds peuvent être puisés, mais nous sommes alors tenus d'informer le Parlement que ces fonds ont été puisés.

Le sénateur Flynn: Comment en informez-vous le Parlement?

M. Darling: Nous en informons le Parlement en indiquant dans chaque document du Budget le poste budgétaire au titre duquel tel ou tel montant a été retiré. Par exemple, pour ce qui est du Budget que vous avez sous les yeux, à savoir le Budget principal de 1989-1990, les paiements effectués en vertu de lois autorisant les prêts garantis se chiffrent à un total de 77,5 millions de dollars. Il s'agit essentiellement des intérêts versés à des institutions de prêt sur des paiements effectués en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants, pendant toute la durée des études d'un étudiant dans un établissement d'enseignement. Chaque fois que des versements sont effectués pour défaut de paiement d'un prêt, le Parlement en est informé.

Le sénateur Flynn: Vous indiquez au Parlement que vous avez effectué certaines dépenses ou que vous êtes obligés de payer certaines sommes, mais vous ne devez pas obtenir son autorisation préalable. Il s'agit d'une estimation du passif encouru.

M. Darling: Non. Dans ce cas, il s'agit du montant réel des versements effectués.

Le sénateur Flynn: Je n'ai peut-être pas employé le mot d'estimation à bon escient. J'aurais dû parler d'un montant calculé.

M. Darling: C'est cela même. Il s'agit d'un montant approuvé en vertu de la loi ou du programme initial. Prenons

[Text]

the list that I have in front of me, there are payments being made in Atlantic Canada under the Small Business Loans Act and there have been payments made by the Department of Fisheries under the Fisheries Improvement Loans Act. They are small amounts; \$3.5 million in the one case and \$1 million in the other. In some years there may be zero funds drawn under that authority, but Parliament is informed through the printing of the item in the Estimates that that statutory authorization has been accessed.

Senator Stewart: Senator Kelly's question opens the ground that I wanted to explore. You say that when authorization to make a loan guarantee is given by Parliament that that is an appropriation?

Mr. Darling: At that time it may not be appropriated, but it is the authority without further recourse to Parliament to withdraw money from the consolidated revenue fund to honour the commitments as such.

Senator Stewart: Can money be withdrawn from the consolidated revenue fund without authority to appropriate that money by Parliament?

Mr. Darling: No.

Senator Stewart: If you say that you can take the money to cover a defaulted loan, then you are saying that the money was indeed appropriated.

Mr. Darling: It was appropriated through the authority in that particular statute. What is at variance is that there is not a precise amount of money in that particular statute.

Senator Stewart: But then you say later on—

Senator Kelly: May I interrupt, please?

Senator Stewart: Certainly.

Senator Kelly: Are you correct when you say that there is not a specific amount of money? A loan guarantee refers to a loan.

Mr. Darling: A loan guarantee in the statute would provide the terms and conditions and possibly limits up to which the government is prepared to guarantee a loan.

Senator Kelly: But surely they must know at the time the level of guarantee they are giving.

Mr. Darling: There is an absolute aggregate amount that may be guaranteed. If I recall correctly, in the Small Business Loans Act it is something like \$4 billion of aggregate loans that may be guaranteed. There is then the question whether we have to honour a default of one of those loans. As I say, in this particular set of Estimates there are \$3.5 million in liabilities in Atlantic Canada under the Small Business Loans Act. So the amount that you actually have to take out of the Consolidated Revenue Fund is a fraction of the absolute liability that has been authorized under that statute that may be outstanding.

Senator Stewart: Senator Kelly is still struggling with this.

[Traduction]

par exemple la liste que j'ai sous les yeux: certains paiements sont consentis au Canada atlantique en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, et certains paiements sont également effectués par le ministère des Pêches en vertu de la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche. Il s'agit de montants peu élevés: 3,5 millions de dollars dans le premier cas et un million de dollars dans le deuxième. Certaines années, il se peut que cette autorisation de dépenser ne se traduise par aucune dépense, mais dans le cas inverse, le Parlement est averti que le pouvoir de dépenser prévu a été exercé par le simple fait que cet article de dépense figure au Budget.

Le sénateur Stewart: La question du sénateur Kelly me conduit précisément sur le terrain que je voulais explorer. Vous dites que lorsque le Parlement autorise une garantie de prêt, on peut considérer qu'il s'agit d'une autorisation de dépenser?

M. Darling: Pas nécessairement à ce moment-là, disons que l'autorisation de dépenser existe sans qu'il soit nécessaire d'obtenir du Parlement l'autorisation de payer certaines sommes sur le Trésor pour honorer un prêt.

Le sénateur Stewart: Peut-on payer certaines sommes sur le Trésor sans que l'autorisation de dépenser ces sommes ait été accordée par le Parlement?

M. Darling: Non.

Le sénateur Stewart: Quand vous dites qu'il est possible de recourir au Trésor pour couvrir le non-paiement d'un prêt, cela signifie en fait que l'autorisation de dépenser ces sommes a été accordée.

M. Darling: L'autorisation de dépenser doit être prévue par une loi. Ce qui pose des difficultés ici, c'est que la loi dont il est question ici ne stipule pas de montant précis.

Le sénateur Stewart: Vous dites plus tard que...

Le sénateur Kelly: Me permettez-vous de vous interrompre?

Le sénateur Stewart: Certainement.

Le sénateur Kelly: Ne faites-vous pas erreur quand vous dites que la loi ne stipule pas de montant précis? Une garantie de prêt s'applique toujours à un prêt.

M. Darling: La loi relative aux garanties de prêt prévoit les conditions et éventuellement les limites dans lesquelles le gouvernement acceptera de garantir un prêt.

Le sénateur Kelly: Si le gouvernement consent une garantie, il doit bien en connaître le montant.

M. Darling: Le montant des prêts que le gouvernement peut garantir est un montant total. Si mes souvenirs sont bons, la Loi sur les prêts aux petites entreprises prévoit un montant total de prêts en suspens d'environ 4 milliards de dollars. La question est alors de savoir si nous avons l'obligation d'honorer tel ou tel de ces prêts impayés. Comme je l'ai déjà dit, ce Budget prévoit des paiements de 3,5 millions de dollars pour le Canada atlantique en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Par conséquent, le montant effectivement imputable au Trésor ne représente qu'une fraction du passif éventuel total autorisé par cette loi.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Kelly est encore en train de se bagarrer avec cela.

[Text]

Senator Kelly: I think it is fair, Mr. Chairman, to assure the witness that no one is trying to sneak up on him at all. There is no hidden agenda here.

Senator Flynn: Not on this side of the room, at any rate.

Senator Kelly: Seriously, however, there is not. Why does the witness have to be so careful? I just find it difficult to understand. Clearly we have established that at the time a loan guarantee is given, it is, effectively, an appropriation. You cannot say it is not if the next question asked is: Well, when it is paid, does it need an appropriation? You then say: No, at the time the guarantee was given it was an appropriation. You have said two things.

Similarly, on the question of a loan guarantee, I do not quite understand what you mean when you say that there is no amount at the time a guarantee is given. You must know what you are guaranteeing. You have not helped me understand this when you say there is no number. That is all.

Mr. Darling: The Main Estimates in aggregate are a summation of the total disbursements.

Senator Kelly: I understand that.

Mr. Darling: A loan guarantee of which the source of the loan is not from the Consolidated Revenue Fund, therefore, is not a draw on that fund. I suppose I am into this question: Has Parliament appropriated \$4 billion for loan guarantees? I would have to defer to a person who has looked into this in more detail than I have as to what is encompassed in the word "appropriation". I must confess that I have always understood the word to mean "the amount of money actually drawn from". You could extend that to "the amount potentially authorized to be drawn".

Senator Kelly: If the only way money can come out of that Consolidated Revenue Fund is by appropriation, and if at the time it is taken out for something like a payment on default no appropriation is necessary, I have to assume that it was taken at some other time. Otherwise, the money could not come out of that fund. And the only other time would be when the loan guarantee was given; that is all.

Senator Flynn: No. I wonder whether we might take a small example to illustrate this problem. Take, for example, the budget of the Senate. In it are some statutory items like the indemnities of senators and in it is also the amount required for the operation of the Senate. The statutory item may not be absolutely clear because you provide for indexing, for instance, of salaries, and so on. But the authority is there and you do not need the approval of Parliament because the statute is there.

Mr. Darling: That is correct, it has been established.

[Traduction]

Le sénateur Kelly: Je crois qu'il faudrait donner l'assurance au témoin, M. le président, que personne n'essaie de lui tendre un piège. Nous n'avons pas d'ordre du jour secret.

Le sénateur Flynn: En tout cas pas de ce côté-ci.

Le sénateur Kelly: Non, sérieusement, il n'existe pas d'ordre du jour secret. Pourquoi faut-il que notre témoin soit si prudent? J'ai du mal à le comprendre. Nous avons établi de façon très claire qu'à partir du moment où un prêt est garanti, cela équivaut dans les faits à une autorisation de dépenser. Vous ne pouvez pas dire le contraire. À la question de savoir s'il est nécessaire d'obtenir une autorisation pour payer un prêt, vous avez répondu que non, puisque l'autorisation existe au moment où la garantie est consentie. Vous avez dit deux choses.

De la même façon, en ce qui concerne les garanties de prêt, je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire quand vous déclarez qu'au moment où une garantie est consentie, aucun montant spécifique n'est prévu. Vous devez savoir quel est le montant du prêt que vous garantissez. Vous ne m'aidez pas beaucoup en me disant que la loi ne stipule aucun montant précis. C'est tout.

M. Darling: Le Budget principal constitue un résumé de l'ensemble des déboursés.

Le sénateur Kelly: Je sais cela.

M. Darling: Lorsqu'un prêt n'est pas garanti sur le Trésor, les dépenses encourues en cas de non-paiement ne seront pas imputées au Trésor. Je suppose que votre prochaine question sera la suivante: le Parlement a-t-il autorisé un crédit de 4 milliards de dollars au titre des garanties de prêt? Il faudra que je m'en remette à quelqu'un qui a réfléchi de manière plus approfondie que moi au sens du mot «crédit». Je dois admettre que pour moi ce mot a toujours signifié «un montant d'argent effectivement retiré». À partir de là, on peut également dire qu'il s'agit d'un «montant d'argent potentiellement autorisé à être retiré».

Le sénateur Kelly: Si la seule façon de retirer de l'argent du Trésor consiste à passer par l'entremise d'une loi de crédits, et si au moment où une somme est tirée sur le Trésor pour rembourser un prêt impayé, aucune autorisation de dépenser n'est nécessaire, j'en conclus que les dépenses effectuées ont été autorisées à un autre moment. Sinon, elles n'auraient pas pu être payées sur le Trésor. Et le seul autre moment où elles auraient pu être autorisées, c'est au moment où le prêt a été garanti. C'est tout.

Le sénateur Flynn: Non. Nous pourrions peut-être nous servir d'un petit exemple pour illustrer ce problème. Prenons le cas du budget du Sénat. Il existe certains postes de dépenses législatifs, comme par exemple les indemnités des sénateurs ou les dépenses de fonctionnement du Sénat. Le montant des dépenses législatives n'est peut-être pas absolument précis, dans la mesure où il faut tenir compte de l'indexation des salaires, par exemple, etc. Cependant, l'autorisation de dépenser existe et il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation du Parlement puisqu'il existe une loi qui prévoit cette autorisation.

M. Darling: C'est exact.

[Text]

Senator Flynn: It is only because of practice that you have included in the blue book an estimate of what has already been authorized by an act of Parliament.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart: May I ask a question, Senator Flynn, at this point?

Senator Flynn: Yes.

Senator Stewart: The blue book, as I understand it—and correct me if I am wrong, because that is why I am making the statement—is an estimate of expenditures that will be made for the forthcoming fiscal year, both on the basis of supply and on the basis of statutory authority already given.

Senator Flynn: I agree with that, but I say that the way we proceed when we approve all of the blue book items is a question of custom. We could have only those items that are properly supplied or required to be approved and vote, yet at the same time, in the appropriation or supply bill, we could include the statutory payments. But they are there.

Mr. Darling: They are not there in the bill itself, senator. They are included in the Estimates for the sake of the total presentation. The bill itself refers to the specific votes that are enumerated in this book and summarized in the summary.

Senator Flynn: The bill does not refer to the blue book?

Mr. Darling: The bill does not have any reference to any sum of money with respect to the items that are statutory in nature.

Senator Flynn: Therefore, the statutory obligation is never voted?

Mr. Darling: No.

Senator Flynn: Even if they are not specifically defined, as in the case of guarantees or similar things?

Mr. Darling: No. They are not voted.

Senator Flynn: That is the point that I wanted to have clarified. But we believe that we vote all of the items in the blue book. When you consider the Estimates you consider the statutory amounts.

Senator Stewart: That may be what some people think, Senator Flynn, but my view is that when we pass an appropriation bill, what we do is to make good the supply; in other words, what was requested by the Crown for that particular period.

Senator Flynn: The part that is not statutory, according to your terms.

Senator Stewart: Exactly.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous avez simplement pris l'habitude d'inclure dans le Livre bleu une estimation des autorisations de dépenser faisant déjà l'objet d'une loi du Parlement.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Pourrais-je poser une question, M. le sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le sénateur Stewart: Si je comprends bien, et corrigez-moi si je me trompe car c'est justement pour cela que j'interviens, le Livre bleu représente une estimation des dépenses qui seront effectuées au cours de l'exercice financier à venir, établie à partir des crédits demandés par le truchement des projets de loi de crédits et à partir des autorisations permanentes de dépenser prévues par certaines lois.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord avec vous, mais je dis simplement que la façon dont nous procédons quand nous approuvons les articles de dépenses figurant dans le Livre bleu n'est qu'une question d'habitude. Nous pourrions nous contenter de n'approuver que les postes de dépenses qui exigent une approbation du Parlement et en même temps nous pourrions inclure les paiements législatifs dans les projets de loi de crédits. Cependant, toutes ces dépenses figurent ici.

M. Darling: Elles ne figurent pas dans le projet de loi lui-même, M. le sénateur. Elles sont incluses dans le budget à titre récapitulatif. Le projet de loi fait référence aux crédits budgétaires spécifiques qui sont énumérés dans ce document et résumés dans le tableau récapitulatif.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que le projet de loi ne fait pas référence au Livre bleu?

M. Darling: Pour ce qui est des postes législatifs, le projet de loi ne fait référence à aucune somme spécifique.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que les crédits législatifs ne sont jamais votés?

M. Darling: Non.

Le sénateur Flynn: Même lorsqu'ils ne sont pas spécifiquement définis, comme dans le cas des garanties, par exemple?

M. Darling: Non. Ils ne sont pas votés.

Le sénateur Flynn: C'est là-dessus que je voulais avoir des précisions. Je croyais que tous les crédits figurant dans le Livre bleu étaient votés. Quand nous étudions le Budget, nous étudions des montants fixés par la loi.

Le sénateur Stewart: C'est peut-être ce que croient certains, M. le sénateur Flynn, mais d'après moi, lorsque nous adoptons un projet de loi de crédits, nous ne faisons qu'autoriser certains crédits; en d'autres termes, nous autorisons les crédits dont a besoin la Couronne pendant la période visée par le budget en question.

Le sénateur Flynn: C'est-à-dire les postes qui ne sont pas d'après vous des postes législatifs.

Le sénateur Stewart: Exactement.

[Text]

Senator Flynn: Because of that it always requires a royal recommendation, whereas if it is already authorized by statute, neither a bill nor a royal recommendation is necessary.

Senator Stewart: That is right, except for the time at which the statute was originally made.

Senator Flynn: Of course.

Senator Simard: Before we leave this point, in answering Senator Flynn's question you said that only the actual amounts are printed when you inform the Bank of Canada or other banks that someone has defaulted. You mentioned the sum of \$3.5 million for this year, which seems to be a small amount. However, not only in businesses, but usually in strict non-governmental accounting the auditor is asked to estimate the possible losses on the total outstanding guaranteed loans. Why do you not do that in this case?

In other words, suppose that you have \$3.8 billion outstanding for fisheries or whatever and that you are into two or three bad years. Suppose that the Bank of Canada informs you that it is an exceptional period and that the government may have to take some losses. Do you not include those estimates so that they taxpayers have a better picture of the outstanding contingency?

Mr. Darling: There are two separate items here, senator. The first is: Are we aware of the contingent liabilities for which we may be obligated? I think the answer to that is "yes", and I believe you will find in the public accounts a summary table of the outstanding liabilities under these various contingency loan items.

Secondly, as I indicated, we have in recent years begun the practice of establishing a reserve in the asset statement.

Senator Simard: We are doing that?

Mr. Darling: We are doing it but we do not draw down that reserve unless there is an actual need to pay it out.

Senator Stewart: I have one or two more questions on the same point.

Do I understand that if a loan guarantee has been made in the period when the Estimates are being compiled, that you will show that as an amount which is statutory in the Estimates? In other words, will it appear at some place in the Estimates or is it an appropriation which we are supposed to know about?

Mr. Darling: There is no indication in the Estimates on an annual basis of what additional lending activity is taking place under those guarantee programs. It is only the defaults that the government is obligated to pay that show in the Estimates as a statutory item for information.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: C'est la raison pour laquelle ils doivent toujours faire l'objet d'une recommandation royale, alors que lorsque ces crédits sont déjà autorisés par une loi, il n'est nécessaire de recourir ni à un projet de loi ni à une recommandation royale.

Le sénateur Stewart: C'est exact, sauf au moment où la loi initiale est prescrite.

Le sénateur Flynn: Bien sûr.

Le sénateur Simard: Avant de passer à autre chose, vous avez dit en réponse à la question du sénateur Flynn que ce n'était que quand vous informiez la Banque du Canada ou d'autres banques d'un défaut de paiement que le montant réel des sommes versées figurait au budget. Vous avez cité le chiffre de 3.5 millions de dollars pour cette année, ce qui me semble un montant de faible importance. Cependant, et cela ne s'applique pas simplement à la comptabilité des entreprises mais à toute comptabilité en dehors du secteur gouvernemental, le vérificateur est tenu d'estimer les pertes éventuelles susceptibles d'être encourues sur le montant total des prêts garantis en souffrance. Pourquoi n'en est-il pas ainsi dans ce cas-là?

En d'autres termes, supposons que vous ayez un montant de prêts en souffrance de 3.8 milliards de dollars au titre des Pêches, par exemple, et que vous soyez en difficulté pendant deux ou trois ans. Supposons que la Banque du Canada vous informe que l'année en cours est une période exceptionnelle et que le gouvernement risque d'avoir à subir certaines pertes. N'inscrivez-vous pas de telles estimations au Budget de façon à ce que les contribuables aient une meilleure idée du passif du gouvernement?

M. Darling: Vous parlez ici de deux choses séparées, Monsieur le sénateur. La première question est la suivante: connaissons-nous l'importance du passif éventuel que nous risquons d'être obligés d'honorer? Ma réponse à cela est «Oui», et vous trouverez dans les comptes publics un tableau récapitulatif du passif du gouvernement pour chacun des différents articles de prêts en souffrance.

Deuxièmement, comme je vous l'ai dit, nous avons pris depuis quelques années l'habitude d'inscrire une réserve dans la colonne «actif» du bilan.

Le sénateur Simard: Nous le faisons vraiment?

M. Darling: Nous le faisons, mais nous ne puisons pas sur cette réserve tant que nous n'en avons pas réellement besoin.

Le sénateur Stewart: J'ai encore une ou deux questions à poser là-dessus.

Quand une garantie de prêt a été consentie avant que le Budget n'ait été compilé, j'ai cru comprendre que le montant de cette garantie était inclus dans les postes législatifs inscrits au Budget. En d'autres termes, ce montant figure-t-il à un endroit précis du Budget ou bien est-il couvert par une autorisation de dépenser dont nous sommes censés être au courant?

M. Darling: Le Budget ne fait pas mention sur une base annuelle des prêts supplémentaires qui sont consentis en vertu des programmes de prêt garanti. Le Budget fait uniquement état, à titre d'information et dans la rubrique postes législatifs,

[Text]

Senator Stewart: Perhaps this is not a question that you want to answer, but do you not think, when we are giving new authority to make loan guarantees, it would be nice to know what loan guarantees we have already authorized? Suppose they all go bad, wouldn't it be nice to know what the cost is going to be?

Mr. Darling: The information you are seeking is available in the public accounts.

Senator Stewart: Has there ever been a legal decision with regard to the question whether the loan guarantee is, in fact, on appropriation? Do you know if there has ever been a legal decision?

Mr. Darling: I do not know the answer.

Senator Stewart: What about letters of comfort or is that an historical term that has no modern relevance?

Mr. Darling: I believe there have been letters of comfort given in the past ten years by the government. They do not derive from a statutory bases so I am not sure what the value of the letter of comfort is except in the confidence of the minister or the government of the day, that they will be able to successfully seek an appropriation for Parliament. They certainly do not carry with them, in the absence of any statutory authority, the right or the expectation, without parliamentary action, that they will be honoured.

Senator Stewart: In other words, they are like a treaty; the executive may make it but it is up to Parliament to—

Senator Flynn: I do know know if they are authorized to do that because if they were authorized it would be statutory in one way. Letters of comfort are a moral guarantee that the government will see to it—

Senator Doody: It would be a very unusual government that refused to honour a letter signed by a minister.

Mr. Darling: It does require that Parliament take a subsequent action.

Senator Stewart: Senator Doody, it is a little more complicated. Let us suppose we have a minority government and a minister has given out a letter of comfort, then he has to back it up with money. An item gets in the Estimates and perhaps that item is defeated.

Senator Doody: But I would submit that a financial institution would take a lot less comfort from a comfort letter signed by a minority minister.

Senator Flynn: Senator Stewart, I think we have had some occasions where a subsequent government has criticized a decision of that kind by a former government, but it has always

[Traduction]

des défauts de paiement que le gouvernement est dans l'obligation de rembourser.

Le sénateur Stewart: Ce n'est peut-être pas une question à laquelle vous voulez répondre, mais ne pensez-vous pas que lorsque nous accordons de nouvelles autorisations d'effectuer des prêts garantis, il serait souhaitable que nous sachions quels sont les prêts garantis que nous avons déjà autorisés? Supposons qu'aucun de ces prêts ne soit remboursé. Ne pensez-vous pas qu'il serait souhaitable que nous sachions combien cela nous coûtera?

M. Darling: Les comptes publics contiennent les renseignements que vous cherchez.

Le sénateur Stewart: A-t-on jamais rendu une décision juridique quant à la question de savoir si la garantie d'un prêt constitue ou non une autorisation de dépenser? Savez-vous si une décision juridique a jamais été rendue sur ce sujet?

M. Darling: J'ignore la réponse à votre question.

Le sénateur Stewart: Qu'est-il advenu des lettres d'accord, à moins qu'il s'agisse là d'un terme historique qui n'ait plus la moindre pertinence aujourd'hui?

M. Darling: Je crois que plusieurs lettres d'accord ont été émises au cours des 10 dernières années par le gouvernement. Cependant, elles ne sont pas visées par la loi et j'ignore quelle valeur on peut leur donner. Je peux tout simplement dire qu'aux yeux du ministre ou du gouvernement qui les a émises à l'époque, elles devaient certainement pouvoir servir à obtenir une autorisation auprès du Parlement. En l'absence de toute autorisation législative, elles ne comportent en elles-même aucune garantie qu'elles seront honorées, si le Parlement ne décide pas en ce sens.

Le sénateur Stewart: En d'autres termes, les lettres d'accord sont un peu comme un traité: le pouvoir exécutif peut émettre des lettres d'accord, mais il appartient au Parlement de . . .

Le sénateur Flynn: Je ne sais pas si le pouvoir exécutif est autorisé à émettre des lettres d'accord, auquel cas elles auraient nécessairement un caractère législatif. Les lettres d'accord constituent une garantie morale que le gouvernement veillera à ce que . . .

Le sénateur Doody: Il serait tout à fait inhabituel de la part d'un gouvernement de refuser d'honorer une lettre signée par un ministre.

M. Darling: Il est cependant nécessaire que le Parlement adopte des mesures législatives subséquentes.

Le sénateur Stewart: Sénateur Doody, les choses sont un petit peu plus compliquées. Supposons que nous ayons un gouvernement minoritaire. Supposons qu'un ministre ait émis une lettre d'accord et qu'il soit obligé de l'honorer financièrement. Supposons qu'un crédit budgétaire soit mis aux voix et qu'il ne soit pas adopté . . .

Le sénateur Doody: Je prétends qu'un établissement financier ne verrait pas d'un très bon œil une lettre d'accord qui serait signée par le ministre d'un gouvernement minoritaire.

Le sénateur Flynn: Sénateur Stewart, nous avons vu à plusieurs reprises un gouvernement critiquer une décision prise par son prédécesseur, mais les lettres d'accord ont toujours été

[Text]

taken the attitude that they will honour the letter of comfort. Technically they could refuse to honour the letter of comfort.

Senator Simard: But you said they always have done so in most cases.

Senator Beaudoin: Suppose the government is defeated on the money bill, and this has happened from time to time, it may be that the opposition that has defeated the government may take power after the general election and may have to comply with what has been the intent of the previous government. I think we may find some precedent, if I am not mistaken, in the history of our Parliament.

Senator Marsden: The witness said earlier he had read the previous testimony of this committee. I would like to refer to an issue that has not been touched on this morning, and which you may not want to comment on. The issue is one that was raised in the discussion with Mr. Eglington. Senator Kelly commented in that exchange on the question of the role of the Senate in the royal recommendation. That was a potentially interesting question of future constitutional reform. I would like to know if you considered that question as you were preparing for this morning, and if you have any views about that matter.

Mr. Darling: It is a question which I feel is beyond my competence as a witness. I think it is an interesting question but I do not think I could enlighten the deliberations of the committee on that subject.

The Deputy Chairman: Any further questions for the witness?

Senator Stewart: I have a few comments before we leave, Mr. Chairman. It is always a great pleasure to have Mr. Darling as a witness because he knows his material and he is very precise in his answers. It is not always easy to follow because he is so precise but when you read the testimony you always get to see the point. I am sure all the members of the committee are grateful to him.

We have not talked much this morning about royal recommendations and I am not satisfied with the enlightenment that Mr. Maingot gave us. You get the notion that the government is quite indifferent and away from this process. I wonder if there are people in the Department of Justice who know a great deal about the constitutional requirement for royal recommendation.

Senator Flynn: The wording of the section is that no money can be appropriated unless there is a recommendation from the Crown.

Senator Stewart: Yes.

Senator Flynn: But I think it is a principle you find not only in the monarchy but also in many other forms of government, because they do not want to hear the elected representative the right to initiate expenses because—

[Traduction]

honorées. Techniquement, un gouvernement peut très bien refuser d'honorer une lettre d'accord signée par son prédécesseur.

Le sénateur Simard: Mais vous dites que le gouvernement a presque toujours honoré les lettres d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Supposons que le projet de loi de finances du gouvernement soit rejeté, ce qui s'est passé de temps en temps. Il se peut très bien que le parti de l'opposition soit porté au pouvoir à l'issue des élections générales et soit obligé d'honorer les intentions du précédent gouvernement. Si je ne me trompe pas, je crois qu'il existe des précédents de ce genre dans l'histoire de notre Parlement.

Le sénateur Marsden: Notre témoin nous a dit plus tôt qu'il avait lu les témoignages des témoins qui ont comparu avant lui devant notre comité. J'aimerais aborder une question qui n'a pas encore été évoquée ce matin et sur laquelle vous ne voudrez peut-être pas vous prononcer. Il s'agit d'une question qui a été soulevée lors de la discussion que nous avons eue avec M. Eglington. Le sénateur Kelly a émis certains commentaires à propos du rôle du Sénat dans la formulation des recommandations royales. C'est là une question qui pourrait s'avérer très intéressante pour la future réforme de la Constitution. J'aimerais savoir si vous avez envisagé cette question en vous préparant à comparaître devant nous ce matin, et si vous avez une opinion.

M. Darling: Je crois que c'est là une question qui dépasse ma compétence de témoin. Elle est intéressante mais je doute de pouvoir éclairer les délibérations de votre comité à ce sujet.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions à poser au témoin?

Le sénateur Stewart: J'aimerais faire quelques remarques, monsieur le président, avant que nous nous en allions. C'est toujours un grand plaisir que d'avoir M. Darling comme témoin, dans la mesure où il connaît son sujet et où il fournit des réponses très précises. C'est justement parce qu'il est si précis qu'il n'est pas toujours facile de le suivre, mais c'est lorsque l'on relit ses témoignages que l'on comprend mieux ce qu'il voulait dire. Je suis certain que tous les membres du comité lui en sont reconnaissants.

Nous n'avons pas beaucoup parlé ce matin des recommandations royales et je ne suis pas très satisfait des précisions que M. Maingot nous a données. Vous avez, je crois, l'impression que le gouvernement ne s'intéresse pas à ce processus et qu'il en est très loin. Y a-t-il des gens au ministère de la Justice qui connaissent bien les dispositions de la Constitution pour ce qui est des recommandations royales?

Le sénateur Flynn: L'article pertinent de la loi stipule qu'aucun crédit ne pourra être accordé sans recommandation de la Couronne.

Le sénateur Stewart: C'est cela.

Le sénateur Flynn: Je crois que c'est un principe qui ne se retrouve pas seulement dans la monarchie mais aussi dans d'autres formes de gouvernement. En effet, on ne peut pas conférer aux représentants élus le droit de prendre l'initiative de faire certaines dépenses, parce que...

[Text]

Senator Stewart: Senator Flynn, I do not think there is any problem with regard to the wording of section 54. Mr. Maingot told us that the House of Commons over the years has taken to very different views: the first view, which he said was incorporated in Beauchesne's Fourth Edition and Sixth Edition, is that a royal recommendation is necessary only when the bill, if enacted, would actually appropriate. The second view, which prevailed between Beauchesne's Fourth and Sixth Edition, is that if the bill is enacted it would authorize the government to do things which money may have to be subsequently voted. This makes a great deal of difference for the private members and for the government. One implication is that it touches the Senate. A bill cannot be introduced in Parliament in the Senate if it appropriates. I think over the years the second interpretation, to which I just now referred, has spread in the House of Commons with the result that successive governments have been hesitant to bring bills to the Senate even though the actual appropriation to provide the money for the purposes of the agency was going to be provided later under supply. Therefore it does make a difference—

Senator Flynn: I am not sure about that.

Senator Stewart: Pardon?

Senator Flynn: I am not sure. I think the problem is whether you can initiate a bill in the Senate, because that is something entirely different. A royal recommendation is one thing, but the initiation of a bill in the Senate is another, because a money bill cannot be initiated in the Senate. It must start in the House of Commons. That is another aspect, and I do not think we should be confused about that.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think the point is that taxation bills and appropriation bills may not be initiated in the Senate. The question is: What is an appropriation bill? We have two interpretations that have been insisted upon at different times in the House of Commons. One interpretation would allow a government to start many bills in the Senate, while the other interpretation means that virtually nothing can commence in the Senate, because I suppose that even to restore capital punishment would entail certain expenditures and a bill to do that would thus need to be started in the other place.

Senator Flynn: No, if the expenditure is only implicit, I think the bill could be commenced in the Senate.

Senator Stewart: I agree with you, but that is not the interpretation that the Table in the other place has insisted upon.

Senator Flynn: Yes, of course, but they have always been very careful to say that the power to commence bills is a gift of the House of Commons.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Sénateur Flynn, je ne crois pas que le libellé de l'Article 54 pose le moindre problème. Monsieur Maingot nous a dit qu'au cours des années la Chambre des communes avait adopté des opinions très différentes à ce sujet. La première, énoncée dans les quatrième et sixième éditions du Beauchesne, considère qu'une recommandation royale n'est nécessaire que lorsqu'un projet de loi, une fois adopté, va effectivement accorder l'autorisation de dépenser. La deuxième, qui a prévalu entre les quatrième et sixième éditions du Beauchesne, considère que quand un projet de loi est adopté, cela autorise alors le gouvernement à entreprendre certaines activités pour lesquelles des crédits auront peut-être à être votés ultérieurement. Pour les simples députés comme pour le gouvernement, cela fait beaucoup de différence. Première conséquence, cela concerne le Sénat. Un projet de loi ne peut pas être présenté au Parlement par le Sénat, s'il confère l'autorisation de dépenser. Je crois qu'au cours des années c'est la seconde interprétation, que je viens d'évoquer, qui s'est répandue à la Chambre des communes, si bien que plusieurs gouvernements successifs ont hésité à présenter certains projets de loi au niveau du Sénat, même si les crédits nécessaires aux fins de l'organisme visé par ces projets de loi allaient être votés ultérieurement par le truchement d'un projet de loi de crédits. Par conséquent, cela fait une différence...

Le sénateur Flynn: Je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Stewart: Pardon?

Le sénateur Flynn: Je n'en suis pas sûr. Le problème est de savoir si oui ou non il est possible de prendre l'initiative de tels projets de loi au Sénat, ce qui est très différent. Une recommandation royale est une chose mais le lancement d'un projet de loi au Sénat en est une autre. En effet, le Sénat ne peut pas prendre l'initiative d'un projet de loi de finances. Seule la Chambre des communes peut le faire. C'est un autre aspect, et cela devrait être clair dans nos esprits.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, le fait est que le Sénat n'est pas autorisé à prendre l'initiative de projets de loi portant sur la fiscalité ni de projets de loi de crédits. Ma question est la suivante: qu'est-ce qu'un projet de loi de crédits? Il existe deux interprétations et chacune a été avancée à des périodes différentes à la Chambre des communes. En vertu de la première interprétation, le Sénat serait autorisé à prendre l'initiative d'un grand nombre de projets de loi du gouvernement, tandis qu'en vertu de l'autre, pratiquement aucun projet de loi ne pourrait émaner du Sénat. Je suppose que même la décision de rétablir la peine capitale entraînerait certaines dépenses, et que par conséquent un projet de loi en ce sens ne pourrait pas émaner du Sénat.

Le sénateur Flynn: Non, si les dépenses ne sont qu'implicites je crois qu'un tel projet de loi pourrait émaner du Sénat.

Le sénateur Stewart: Je suis d'accord avec vous, mais ce n'est pas l'interprétation qui a été privilégiée par la Chambre des communes.

Le sénateur Flynn: Oui, bien sûr, mais on a toujours pris soin de nous dire que le pouvoir du Sénat de prendre l'initiative d'un projet de loi est un cadeau que lui fait la Chambre des communes.

[Text]

Senator Stewart: I understand that it refers to supply bills, senator, and not to statutory appropriation.

Senator Flynn: I am sure you are aware of how it was done in the House of Lords. In some cases they passed the bill without any reference to the amounts involved. They just left blanks and sent the bills to the House of Commons, and thus they were able to say: "It is not a money bill."

However, that is something else other than a royal recommendation.

Senator Stewart: I think there are people in the Department of Justice who could be quite helpful to us in clearing up this matter, and I would like to hear from them if there are such people.

Senator Flynn: Certainly, if it is necessary. However, to me it is not necessary.

The Deputy Chairman: Are we then agreed that perhaps next week someone else will come before the committee to discuss that intricate matter?

Senator Doody: Mr. Chairman, are we finished with this witness now?

The Deputy Chairman: Yes. I want to thank you, Mr. Darling, for appearing before us this morning.

Mr. Darling: Thank you, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators, that we will adjourn until Thursday next?

Senator Flynn: Do I understand it, Mr. Chairman, that you take it for granted that the doctrine of the report submitted yesterday to the Senate gave authority to this committee to continue its consideration of the questions that we have discussed or to consider any new ones that may come to mind?

The Deputy Chairman: Senator Flynn, perhaps I should point out that the report adopted yesterday in the Senate was an interim report of the committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je crois savoir monsieur le sénateur que cela s'applique uniquement aux projets de loi de crédits et non aux crédits législatifs.

Le sénateur Flynn: Je suis certain que vous savez comment on a procédé à la Chambre des Lords. Certains projets de loi ont été adoptés sans qu'il y soit fait mention du montant des dépenses qu'ils pouvaient entraîner. La Chambre des Lords se contentait d'envoyer ses projets de loi à la Chambre des communes en laissant ces montants en blanc, ce qui lui permettait d'affirmer: «Il ne s'agit pas d'un projet de loi de finances».

Cependant, cela est autre chose qu'une recommandation royale.

Le sénateur Stewart: Je suis certain qu'il y a au sein du ministère de la Justice des personnes qui pourraient nous être très utiles pour clarifier cette question et, le cas échéant, j'aimerais beaucoup les entendre.

Le sénateur Flynn: Nous les ferons certainement venir, si cela est nécessaire. Mais pour moi, ce n'est pas nécessaire.

Le vice-président: Êtes-vous d'accord pour que nous conviions d'inviter la semaine prochaine quelqu'un de ce ministère devant notre comité, afin de discuter de cette question complexe?

Le sénateur Doody: Monsieur le président, en avons-nous terminé avec notre témoin?

Le vice-président: Oui. Je voudrais vous remercier, monsieur Darling, d'être venu ce matin.

M. Darling: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que nous levions notre séance jusqu'à jeudi prochain?

Le sénateur Flynn: Dois-je comprendre, monsieur le président, que vous prenez pour acquis que les principes avancés dans le rapport présenté hier au Sénat autorisent notre comité à poursuivre son étude des questions que nous avons discutées ou à examiner toute autre question susceptible de lui venir à l'esprit?

Le vice-président: Sénateur Flynn, je devrais peut-être vous faire remarquer que le rapport que le Sénat a adopté hier est un rapport provisoire du comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, November 2, 1989

Le jeudi 2 novembre 1989

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Sixth Proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1990

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Cools	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Cools	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, May 2, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Phillips, moved, seconded by
the Honourable Senator David:

That the Standing Senate Committee on National
Finance be authorized to examine and report upon the
expenditures set out in the Estimates for the fiscal year
ending the 31st March, 1990, with the exception of Privy
Council Vote 15 (Official Languages).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 2 mai 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Phillips, propose, appuyé par
l'honorable sénateur David,

Que le Comité sénatorial permanent des finances natio-
nales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le
Budget des dépenses pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil
privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 2, 1989
(19)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bafour, Bolduc, Cools, Leblanc (*Saurel*), Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Mr. Jeff Greenberg, Director of Research. Also in attendance Dr. Edward J. D. Ketchum.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated May 2, 1989 continued its examination of the expenditures proposed by the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

*Witness:**From the Department of Justice:*

Mr. Peter Johnson, Q.C., Chief Legislative Counsel.

Mr. Johnson answered questions.

The Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) moved that the document tabled by Mr. Johnson intitled: "Requirement of the Royal Recommendation for Money Bills" be printed as an appendix to this day's proceedings (*see Appendix NF-17*).

After discussion, it was *Agreed* that a draft report be prepared for consideration by the Committee.

At 11:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier adjoint du Comité

Patrick J. Savoie

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 NOVEMBRE 1989
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bafour, Bolduc, Cools, Leblanc (*Saurel*), Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Jeff Greenberg, directeur de la recherche. *Aussi présent:* M. Edward J. D. Ketchum.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, le Comité poursuit l'étude des dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

*Témoin:**Du ministère de la Justice:*

M. Peter Johnson, c.r., premier conseiller législatif.

M. Johnson répond aux questions.

L'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) propose que le document déposé par M. Johnson et intitulé «Aide-mémoire: Recommandation royale» soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour (*voir Annexe FN-17*).

Après débat, il est *Convenu*,—Qu'un projet de rapport soit rédigé et soumis à l'examen du Comité.

À 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 2, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the sixth meeting of the committee on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1990, and the fourth on the subject of the royal recommendation. We have with us this morning, as a witness from the Department of Justice, Mr. Peter Johnson, Q.C., Chief Legislative Counsel. Do you have an opening statement or a few words you would like to say before we start the questioning?

Mr. Peter Johnson, Q.C., Chief Legislative Counsel, Department of Justice: Thank you, Mr. Chairman. I was asked to come to assist your committee and I hope to be able to help you all I can. We in the Department of Justice do not have a great role to play in connection with the royal recommendation but I would be pleased to tell you what I can about the role we do have. Perhaps if you ask questions, I can give you whatever answers I have.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. I am sure that we are all very appreciative of the effort which Mr. Johnson made to be with us this morning and that we will value his assistance in what is a rather complicated area.

Am I correct in thinking that all of the government bills are drafted in the Department of Justice?

Mr. Johnson: That is correct.

Senator Stewart: When a bill has been drafted, is there someone in the department who decides whether or not a royal recommendation is required?

Mr. Johnson: Yes. The legislative drafter who prepares the bill during the drafting stage will ascertain if he thinks the bill requires a royal recommendation. In that process, we do not obtain the royal recommendation or take any steps to obtain the royal recommendation. We merely decide. The purpose of the decision is to inform the government house leader's office.

Senator Stewart: When you say "ascertain", how do you go about doing that?

Mr. Johnson: We have had an examination of precedents done in our office through an examination of Bourinot and Erskine May and Beaudesne. We have come to the conclusion that certain bills, certain types of bills, or provisions of bills, will require the royal recommendation. That is the only way we do it. Each drafter is responsible for doing it himself. There is no central determination of this or second guessing of the drafter.

Senator Stewart: After that decision has been made, you say you let the government house leader know. What happens then? You say you do not initiate the royal recommendation. You do not write to Government House?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le budget soumis au Parlement pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Cette réunion est la sixième du comité sur le budget de l'exercice qui prend fin le 31 mars 1990 et la quatrième consacrée à la question de la recommandation royale. Nous avons ce matin avec nous, comme témoin du ministère de la Justice, M. Peter Johnson c.r., premier conseiller législatif. Avez-vous une déclaration d'ouverture ou quelques mots à dire avant que nous passions aux questions?

M. Peter Johnson, c.r., premier conseiller législatif, ministère de la Justice: Merci, monsieur le président. On m'a demandé de venir aider votre Comité, et j'espère pouvoir le faire. Au ministère de la Justice, notre rôle est plutôt ténu en ce qui concerne la recommandation royale, mais je suis tout à fait prêt à vous parler du rôle que nous jouons. Vous pourriez peut-être me poser des questions, et j'essaierai d'y répondre.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président. Je suis sûr que nous sommes tous très reconnaissants à M. Johnson d'avoir fait l'effort de se rendre ici ce matin et que nous apprécierons à sa juste valeur l'aide qu'il pourra nous apporter dans ce domaine plutôt complexe.

Est-il exact que tous les projets de loi du gouvernement sont rédigés au ministère de la Justice?

M. Johnson: Oui.

Le sénateur Stewart: Une fois qu'un projet de loi est rédigé, y a-t-il quelqu'un au Ministère qui décide s'il nécessite ou non une recommandation royale?

M. Johnson: Oui. Le rédacteur législatif qui prépare le projet de loi à l'étape de la rédaction vérifie s'il nécessite une recommandation royale. À ce stade, nous n'obtenons pas cette recommandation et nous ne prenons pas de mesures en ce sens. Nous prenons simplement la décision d'en informer le bureau du Leader du gouvernement à la Chambre.

Le sénateur Stewart: Qu'entendez-vous par «vérifier»?

M. Johnson: Notre bureau a étudié les précédents dans les ouvrages de Bourinot, d'Erskin May et de Beaudesne. Nous en avons conclu que certains projets de loi, certains types de projets de loi ou certaines dispositions des projets de loi nécessitent la recommandation royale. C'est ainsi que nous procédons. Chaque rédacteur en est personnellement responsable. Ce n'est pas une décision centrale et personne ne passe près le rédacteur.

Le sénateur Stewart: Une fois cette décision prise, vous dites que le Leader du gouvernement à la Chambre en est informé. Que se passe-t-il alors? Vous dites que vous n'entamez pas la procédure de recommandation royale. Vous n'écrivez pas à la résidence du gouverneur général?

[Text]

Mr. Johnson: That is correct. What we do is prepare a regular report to the government house leader's office about the status of legislation, about where it is, about what month we think it will be ready, or about difficulties that we have with it, and so on. In that report, we indicate what we feel are money bills. What the government house leader's office does with that, I do not know. Originally, we started doing this two years ago because I think there was a feeling in the government house leader's office that they wanted some bills introduced in the Senate, and the feeling was that bills could not be introduced in the Senate if they required the royal recommendation. So I can only assume that that is the purpose of the report, because we were asked to make the report to the Privy Council Office.

Senator Stewart: I am very interested in that bit of information because I had written down, as a reminder to myself, why this question was important, and I started with this matter of introduction in the Senate, particularly, Mr. Chairman, in view of our experience this fall. We have had very little legislative business, and this is the time of year when, by reason of the weather and other things, it would be convenient to do legislative business. We can look ahead to the days after December 15 and to June, and to the press of work that will be confronting us then. If we had bills now, we would probably do them more thoroughly than we will do them when we get them right before Christmas or at the beginning of July. So I am glad that that point is in mind.

You say it is up to the individual drafter. So you cannot say precisely what the criteria are? One drafter might put more weight on one point than another?

Mr. Johnson: That is possible, yes.

Senator Stewart: You see, one problem that comes up is that, in Standing Order 79(1) of the House of Commons, we have a recital of the language of section 54 of the Constitution Act of 1867. There is no problem with that, but then, in another Standing Order, 80(1) we have an assertion by the House of Commons that:

All aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada . . .

Not by the House of Commons but by the Parliament of Canada:

. . . are the sole gift of the House of Commons, and all bills for granting such aids and supplies ought to begin with the House, as it is the undoubted right of the House to direct, limit, and appoint in all such bills, the ends, purposes, considerations, conditions, limitations and qualifications of such grants, which are not alterable by the Senate.

Now, one could reach quite different conclusions from reading one or the other of those two standing orders. That is why I asked the question about the criteria which are used. You seem to be saying that the draftpersons, in a sense, make a judgment or an informed guess as to what is likely to be found accept-

[Traduction]

M. Johnson: Effectivement. Nous préparons simplement un rapport ordinaire pour le bureau du Leader du gouvernement à la Chambre au sujet du projet de loi, en expliquant à quelle étape il en est, à quel moment nous pensons qu'il sera prêt ou les difficultés que nous éprouvons, etc. Dans ce rapport, nous indiquons quels sont les projets de loi comportant des mesures financières. J'ignore ce que fait ensuite le bureau du Leader du gouvernement à la Chambre. Au départ, nous avons commencé à procéder de cette façon-là il y a deux ans car les membres du bureau du Leader du gouvernement à la Chambre semblaient vouloir que certains projets de loi soient présentés au Sénat mais l'on pensait qu'il était impossible de présenter au Sénat des projets de loi exigeant une recommandation royale. Je suppose donc que c'est pour cette raison que nous rédigeons ce rapport, comme le Bureau du Conseil privé nous a demandé de le faire.

Le sénateur Stewart: Je suis très intéressé par ces renseignements parce que j'avais écrit, pour m'en souvenir, les raisons pour lesquelles cette question était importante et j'ai abordé ce sujet de la présentation au Sénat, en particulier, monsieur le président, à la suite de ce qui s'est passé cet automne. Nous avons eu très peu d'activités législatives et, en raison du climat et de divers facteurs, cette période de l'année se prête bien à ce type d'activités. Nous savons d'ores et déjà ce qui nous attendra après le 15 décembre et au moins de juin et combien nous serons alors inondés de travail. Si nous avions des projets de loi maintenant, nous pourrions sans doute les examiner de façon plus approfondie que si nous les obtenons juste avant Noël ou au début juillet. Je suis heureux que ce point soit clair.

Vous dites que c'est à chaque rédacteur de décider. Vous ne pouvez donc définir précisément les critères? Selon les rédacteurs, un élément pourrait avoir plus ou moins d'importance?

M. Johnson: C'est possible, oui.

Le sénateur Stewart: Le problème, voyez-vous, c'est que dans le paragraphe 79(1) du Règlement de la Chambre des communes, nous avons une reprise du texte de l'article 54 de l'Acte constitutionnel de 1867. Ceci ne pose pas de problème mais ensuite, dans un autre paragraphe du règlement, le 80(1), la Chambre des communes affirme que:

Il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides . . . (All aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada . . .)

Le texte anglais ne dit pas par la Chambre des communes mais bien par le Parlement canadien:

. . . et crédits parlementaires au Souverain. Les projets de loi portant ouverture de ces subsides et crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes, qui a indiscutablement le droit d'y déterminer et désigner les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législatives sans que le Sénat puisse y apporter des modifications.

On pourrait arriver à des conclusions tout à fait différentes selon que l'on lit l'un ou l'autre de ces deux articles du Règlement. C'est pourquoi j'ai posé cette question au sujet des critères utilisés. Vous semblez dire que ce sont les rédacteurs qui essaient de déterminer ou de deviner, dans un sens, ce qui a des

[Text]

able without a royal recommendation in the House of Commons.

Mr. Johnson: It is more than a guess or an educated guess. We have put our list to our people in the Section as to what the rule is with respect to the various writers that I have referred to. The rulings of the Speakers over the years have indicated that certain things require royal recommendations and certain things do not. If drafters have questions about something being on the borderline, they would usually consult with me.

Senator Stewart: We had previous testimony from a former Law Clerk of the House of Commons, Mr. Maingot, which indicated that the table in the other place has not been consistent, but let me come back to that later.

Earlier in this session Bill C-2 was introduced in Parliament, which is the bill that gave legislative effect to the Free Trade Agreement. It was introduced with an appropriation clause so that it came into the House of Commons with a royal recommendation. Does that make that bill an aids and supply bill?

Mr. Johnson: If there is an appropriation clause in the bill, we would say that the bill is one that requires a royal recommendation.

Senator Stewart: But you would not go on to pronounce on the question of whether it is an aids and supply bill.

Mr. Johnson: No.

Senator Stewart: You would not. I want that on the record.

Mr. Johnson: We do not make a determination as to whether a bill is an aids and supply bill. We determine whether or not the bill will cause a draw to be made on the Consolidated Revenue Fund.

Senator Stewart: What do you mean by "cause a draw"? You understand why I query this, because what the Constitution Act says is "appropriate". Let me read you a provision from the most recent edition of *Beauchesne's*. It is paragraph 557:

A bill, which does not involve a direct expenditure but merely confers upon the government a power for the exercise of which public money will have to be voted by Parliament, is not a money bill, and no Royal Recommendation is necessary as a condition precedent to its introduction.

Mr. Johnson: As you said earlier, senator, there are conflicting views in the different speakers' rulings over the years; and for every view that you find on one side you seem to find someone on the other side who indicates that contingent liabilities will be money bills. This is the difficulty we have. We do not purport to advise the Privy Council Office on what a money bill is once and for all. We are there to assist the government house leader's office in determining whether or not the bill will be challenged if it were introduced in the Senate. It is ultimately up to the Parliamentary Counsel's office to decide whether or not the royal recommendation is required because

[Traduction]

chances d'être jugé acceptable sans une recommandation royale à la Chambre des communes.

M. Johnson: Il fait plus que deviner. Nous avons remis aux membres de notre section une liste reprenant les règles établies par les différents auteurs que j'ai cités. D'après les décisions rendues par les Orateurs au fil des années, certaines choses exigent une recommandation royale et d'autres pas. Si les rédacteurs ont des questions à poser sur un cas limite, ils viennent généralement me consulter.

Le sénateur Stewart: Nous avons déjà entendu le témoignage d'un ancien légiste de la Chambre, M. Maingot, selon lequel le bureau de l'autre endroit n'a pas toujours été très logique, mais je reviendrai sur ce point tout à l'heure.

Au début de cette session, le projet de loi C-2 a été présenté au Parlement; c'est le projet qui donne force de loi à l'Accord de libre-échange. Il a été présenté avec une mesure d'adoption de crédits de sorte qu'il est arrivé à la Chambre des communes avec une recommandation royale. Est-ce que de ce fait ce projet de loi devient un projet de loi de crédits?

M. Johnson: Si le projet de loi comporte des dispositions d'affectation de crédits, nous considérons qu'il exige une recommandation royale.

Le sénateur Stewart: Mais vous ne vous prononcez pas sur la question de savoir si c'est un projet de loi de subsides et de crédits.

M. Johnson: Non.

Le sénateur Stewart: Non. Je tiens à ce que cela soit consigné.

M. Johnson: Nous ne déterminons pas si un projet de loi est un projet de loi de subsides et de crédits. Nous déterminons s'il va entraîner une ponction sur le fonds du Revenu consolidé.

Le sénateur Stewart: Qu'entendez-vous par «entraîner une ponction»? Vous comprenez bien que je vous pose la question parce que l'Acte constitutionnel mentionne le terme «approprié». Écoutez ce passage de la dernière édition de *Beauchesne*. C'est le paragraphe 557:

Un bill qui ne comporte pas une dépense directe mais confère simplement au gouvernement un pouvoir dont l'exercice exigera que le Parlement affecte des deniers publics n'est pas un bill de finances et n'a pas à être précédé d'une résolution pour être présenté.

M. Johnson: Comme vous l'avez dit tout à l'heure, sénateur, les décisions des divers Orateurs au fil des ans sont contradictoires; à chaque fois que vous en trouvez un qui penche d'un côté, vous en trouvez un autre pour dire que les projets de loi concernant un passif éventuel sont des projets de loi de finances. Voilà notre problème. Nous ne prétendons pas dire une fois pour toutes au Conseil privé ce qu'est un projet de loi de finances. Nous sommes là pour aider le bureau du Leader du gouvernement à la Chambre à déterminer si le projet de loi sera contesté dans le cas où il serait présenté au Sénat. C'est en fin de compte au bureau du conseiller parlementaire de décider s'il faut ou non la recommandation royale, car c'est lui qui la

[Text]

he is the one that receives it, and we do not have any contact with him on this issue.

Senator Stewart: So in a sense what you are doing is saying "How is the wind blowing lately and we will set our sails to suit that, recognizing that at another time, perhaps a few years earlier or later, the wind may be blowing from a somewhat different corner."

Mr. Johnson: That is how lawyers work. We have to look at what the jurisprudence is and make our decisions on that basis. In this case it is the Speaker's rulings that constitute the jurisprudence I suppose. I do not know how else we could carry out the function. We are in a dilemma.

Senator Bolduc: Did you say that you give notice to the Parliamentary Counsel or to the Privy Council?

Mr. Johnson: To the Privy Council.

Senator Bolduc: The Privy Council?

Mr. Johnson: It is given to the government house leader's office.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I would like to shift to another area. How do you decide whether an appropriation for a proposed expenditure should be sought through the Estimates or through a bill not based on the Estimates? Do you follow my question?

Mr. Johnson: I am not clear on what you are asking.

Senator Stewart: Let me say it again and stop me where I am not clear.

Mr. Johnson: All right.

Senator Stewart: How does the Department of Justice decide whether an appropriation for a proposed expenditure should be sought through the Estimates as against a bill not based on the Estimates? I will give you an example. In Bill C-2 there is an appropriation clause. Why was that not done through the Estimates? Do you see the point?

Mr. Johnson: It depends on the circumstances, senator. Sometimes bills are passed during a session for which no appropriation is made. In those cases we will usually put an appropriation clause in the bill because there has been no appropriation. In other cases we do not have to put appropriations in the bill; we presume that Parliament will appropriate the moneys. If they do not appropriate the moneys, effectively the law will not operate. We usually make these decisions on the advice of the instructing officials of the departments in consultation with the people in the Department of Finance.

Senator Stewart: At this point you seem to be saying it is really a matter of timing. The appropriation bill for the year has passed, yet here is some new departure that is going to require money, so you put an appropriation clause in the bill which authorizes that.

Mr. Johnson: Until the end of that fiscal year, then we rely on Parliament to appropriate through the Estimates.

[Traduction]

reçoit, et nous n'avons pas de contact avec lui sur cette question.

Le sénateur Stewart: Donc, en un sens, vous regardez dans quel sens souffle le vent et vous allez dans cette direction en sachant très bien qu'à un autre moment, quelques années avant ou quelques années plus tard, il soufflait ou il soufflera dans une toute autre direction.

M. Johnson: C'est ainsi que fonctionnent les juristes. Nous devons nous fonder sur la jurisprudence existante pour prendre nos décisions. En l'occurrence, j'imagine que ce sont les décisions de l'Orateur qui font jurisprudence. Je ne vois pas comment nous pourrions procéder autrement. Nous avons un dilemme.

Le sénateur Bolduc: Vous avez dit que vous informiez le conseiller parlementaire ou le Conseil privé?

M. Johnson: Le Conseil privé.

Le sénateur Bolduc: Le Conseil privé?

M. Johnson: Nous communiquons notre avis au bureau du Leader du gouvernement à la Chambre.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aimerais passer à autre chose. Comment décide-t-on si un crédit pour des dépenses envisagées doit être demandé par le biais du Budget des dépenses ou par le biais d'un projet de loi qui ne s'appuie pas sur le Budget? Vous me suivez?

M. Johnson: Pas très bien.

Le sénateur Stewart: Je vais reprendre, arrêtez-moi si je ne suis pas clair.

M. Johnson: Bon.

Le sénateur Stewart: Comment le ministère de la Justice décide-t-il si un crédit pour une dépense envisagée doit être demandé dans le cadre du Budget plutôt que dans le cadre d'un projet de loi qui ne s'appuie pas sur le Budget? Je vous donne un exemple. Dans le projet de loi C-2, il y a une disposition d'affectation de crédits. Pourquoi ne l'a-t-on pas fait dans le cadre du Budget? Vous comprenez?

M. Johnson: Cela dépend des circonstances, sénateur. Il arrive qu'au cours d'une session on adopte un projet de loi pour lequel aucun crédits ne sont prévus. Dans ce cas, nous insérons généralement une disposition d'affectation de crédits dans ce projet de loi parce qu'on n'a pas prévu de crédits au Budget des dépenses. Dans d'autres cas, nous n'avons pas besoin de le faire car nous partons du principe que le Parlement votera les crédits. S'il ne le fait pas, la loi deviendra inopérante. En général, nous prenons ces décisions sur le conseil des autorités des ministères en consultation avec les responsables du ministère des Finances.

Le sénateur Stewart: Vous avez l'air de dire que c'est une question de chronologie. Le projet de loi de crédits de l'année a été adopté, mais il y a un nouvel élément qui va nécessiter des crédits, donc vous insérez dans le projet de loi une clause d'affectation de crédits à cette fin.

M. Johnson: Jusqu'à la fin de l'exercice financier, et ensuite nous comptons sur le Parlement pour prévoir ces crédits dans le Budget.

[Text]

Senator Stewart: Then you would go back to the Estimates process. Yet an awful lot of the money that is detailed in the Estimates is statutory. You have told us that where you put it into a bill other than the ordinary appropriation bills, you do it because of timing consideration, and then for the next fiscal year you make provision in the request for supply. In fact, the bulk of the money set forth in the Estimates is statutory; in other words, there is a lot of it that does not get caught up in the subsequent year's request for supply. How is that sorted out? What is the principle there?

Mr. Johnson: First I should explain that we do not draft appropriation bills, and I do not have a lot of knowledge about appropriation bills or what is statutory and what is not statutory. My understanding is that if a law says it shall be paid to every person who qualifies the Department of Finance treats that as a statutory appropriation in an act, in that Parliament would have to appropriate money for that purpose; but other than that, I cannot give you much more detail. I have indicated why I think we have to put appropriation clauses in some bills. As you say, a lot of bills have appropriation clauses or what the Department of Finance would construe to be statutory appropriation clauses.

Senator Stewart: I am going to ask a speculative question to see if it fits. The Americans use the word "entitlements" relating to old age security, et cetera. From looking at the Estimates I get the impression that many of the things that are included as statutory, such as Old Age Security and the federal fiscal arrangements, could be called entitlements. On the other hand, the purposes for which supply is sought are really, for the most part, although not always, to purchase goods and services for the Crown. Does that seem to fit?

Mr. Johnson: I do not know, senator. As I say, I am not knowledgeable enough to comment on what the Department of Finance considers to be statutory appropriations or otherwise. As I say, we do not have much to do with the appropriation acts themselves.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have one last question. Mr. Johnson mentioned that a guideline of sorts was drawn up for draftsmen. Is there any reason why we could not see that?

Mr. Johnson: No, senator. I have a copy here. It indicates precedents that we have obtained from Bourinot, May and Beauchesne. Perhaps I can read the preamble. We have been talking about the requirement of the royal recommendation for money bills. This preamble indicates why the royal recommendation is necessary. It reads:

"This requirement flows from section 54 of the *Constitution Act, 1867*. The scope of its application can be determined by parliamentary practice both in Canada and in the United Kingdom."

This document includes a list of instances where the royal recommendation was required and another list of instances

[Traduction]

Le sénateur Stewart: A ce moment-là, vous en revenez au processus du Budget des dépenses. Pourtant, dans ce Budget, il y a des quantités de crédits qui sont des dépenses législatives. Vous nous avez dit que lorsque vous insérez cette clause dans un projet de loi autre qu'un projet de loi de crédits ordinaire, vous le faites pour des raisons de chronologie, et qu'à partir de l'exercice suivant la demande est incluse dans les demandes de subsides. En fait, la plus grande partie des dépenses prévues dans le Budget sont des dépenses législatives; autrement dit, une grande partie de ces dépenses n'ont pas à faire l'objet d'une demande de crédits pour l'année suivante. Comment se fait le tri, en fonction de quel principe?

M. Johnson: Je dois tout d'abord vous préciser que nous ne rédigeons pas de projets de loi de crédits, et que je ne sais pas grand-chose sur ces projets de loi ni sur ce qui constitue une dépense législative ou non législative. Je crois que si une loi dit qu'on doit payer à toute personne admissible telle ou telle somme, le ministère des Finances considère qu'il s'agit d'une dépense législative et que le Parlement doit prévoir des crédits à cette fin; mais c'est à peu près tout ce que je peux vous dire. Je vous ai expliqué pourquoi je pense que vous devons insérer des clauses d'affectation de crédits dans certains projets de loi. Comme vous le faites remarquer, beaucoup de projets de loi comportent des clauses d'affectation de crédits ou des clauses considérées comme telles par le ministère des Finances.

Le sénateur Stewart: Je vais poser une question purement hypothétique pour voir si cela marche. Les Américains emploient le terme «droits» pour la sécurité de la vieillesse etc. D'après ce que je vois dans le Budget des dépenses, j'ai l'impression qu'une bonne partie des dépenses législatives, par exemple la sécurité de la vieillesse et les arrangements fiscaux fédéraux pourraient être qualifiés de droits. D'un autre côté, la plupart du temps, sinon toujours, les crédits demandés doivent servir à acheter des biens et services pour la Couronne. Cela vous semble correct?

M. Johnson: Je ne sais pas, sénateur. Encore une fois, je ne m'y connais pas suffisamment pour me prononcer sur ce que le ministère des Finances considère être des dépenses législatives ou autres. Je vous l'ai dit, je n'ai pas grand-chose à voir avec les lois de crédits.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai une dernière question. M. Johnson a parlé d'une sorte de directive pour les rédacteurs. Y a-t-il une objection à ce que nous la voyions?

M. Johnson: Non, sénateur. J'en ai un exemplaire ici. Ce texte mentionne les précédents que nous avons trouvés dans Bourinot, May et Beauchesne. Je pourrais peut-être vous lire le préambule. Nous avons parlé de la nécessité de demander la recommandation royale pour les mesures financières. Le préambule explique pourquoi cette recommandation royale est nécessaire. Le voici:

«Cette exigence découle de l'article 54 de l'Acte constitutionnel de 1867. La portée de son application peut être déterminée à partir de la pratique parlementaire au Canada et au Royaume-Uni.»

Ce document mentionne une série de cas où l'on a dû demander la recommandation royale et une autre série de cas où l'on

[Text]

where it was not. This is not an exhaustive list; there are instances arising outside of these. I do not see why I cannot give this to the committee. It is not a legal opinion, it is merely a list.

The Chairman: I think, Mr. Johnson, that we should have that list photocopied and distributed to all members of the committee. In the meantime, could I have a motion to have it appended to the proceedings of today's meeting?

Senator Stewart: I so move.

(For requirement of the royal recommendation for money bills, see Appendix "FN-17".)

Senator Marsden: Mr. Johnson, the Department of Justice drafts constitutional amendments, as it does all other legislation.

Mr. Johnson: Yes.

Senator Marsden: A previous witness appearing before us raised the interesting question of the powers of the Senate in any further constitutional reform with respect to this matter. Obviously, what we are interested in here is the distinction between the powers of the Senate and those of the House of Commons.

Have you and your colleagues given any thought Senate reform, especially the respective powers of the two chambers and how that might relate to the subject we are discussing this morning? If so, can you tell us something about those views?

Mr. Johnson: I cannot speak for the department on this, senator. You would have to speak with the minister or the deputy minister. We are basically legislative drafters. We do not create policy. Policy is created by the government and we put it into a legislative format. If there has been thinking on this issue, that would be the source of the thinking. If the constitution is technically under the aegis of our department, then I suppose there are people there to whom you could speak, but I cannot answer that question. I just do not know.

Senator Marsden: You said a few moments ago—and it is apparent—that you are in something of a dilemma, as people responsible for drafting, because you have precedents to rely on and conflicting advice from the various authorities. Do you see a resolution of your dilemma arising in some further stage of constitutional reform?

Mr. Johnson: I suppose that if royal recommendations were not required on bills the dilemma would be resolved. We feel that it is somewhat resolved by what the Constitution says, which is, I believe, that "no bill shall be introduced or passed"—or something like that, I cannot remember exactly what section 54 says. We wonder, however, about the validity of a bill that is passed without the royal recommendation, so we tend to err on the side of safety.

[Traduction]

n'a pas eu à la faire. Ce n'est pas une liste exhaustive; il y a d'autres cas qui ne sont pas mentionnés ici. Je ne vois pas ce qui m'empêcherait de communiquer ce document au Comité. Ce n'est pas un avis juridique, c'est simplement une liste.

Le président: Monsieur Johnson, je pense qu'il serait bon de faire photocopier cette liste et de la faire distribuer à tous les membres du Comité. D'ici là, quelqu'un propose-t-il une motion pour que ce document soit annexé au compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui?

Le sénateur Stewart: Oui, moi.

(Pour l'Aide-mémoire, recommandation royale, voir Annexe «FN-17».)

Le sénateur Marsden: Monsieur Johnson, le ministère de la Justice rédige des modifications constitutionnelles de même qu'il rédige les autres lois.

M. Johnson: Oui.

Le sénateur Marsden: L'un des précédents témoins que nous avons entendus a soulevé la question intéressante de ce que deviendront les pouvoirs du Sénat à cet égard dans le cadre d'une nouvelle réforme constitutionnelle. Ce qui nous intéresse ici évidemment, c'est la distinction entre les pouvoirs du Sénat et ceux de la Chambre des communes.

Vos collègues et vous-même avez-vous réfléchi à la réforme du Sénat, notamment aux pouvoirs respectifs des deux Chambres, et plus précisément dans le contexte de la discussion que nous avons ce matin? Si oui, pourriez-vous nous en parler un peu?

M. Johnson: Sénateur, je ne peux pas parler au nom du ministère sur cette question. Il faudrait la poser au ministre ou au sous-ministre. Nous sommes fondamentalement des rédacteurs législatifs. Nous n'élaborons pas de politique. C'est le gouvernement qui le fait et nous nous contentons de la mettre en forme législative. S'il y a eu réflexion sur cette question, c'est à ce niveau-là. Si la Constitution relève techniquement de notre ministère, j'imagine qu'il y a des gens à qui vous pourriez poser la question, mais personnellement je ne peux pas y répondre. Je ne sais pas.

Le sénateur Marsden: Vous avez dit il y a quelques instants—et c'est évident—que vous aviez une sorte de dilemme quand vous devez rédiger ces textes parce que vous devez vous inspirer des précédents mais que vous recevez des conseils contradictoires des diverses autorités. Pensez-vous que le passage à une étape ultérieure de la réforme constitutionnelle vous permettrait de surmonter ce dilemme?

M. Johnson: J'imagine qu'effectivement la question serait résolue s'il n'était plus nécessaire de demander la recommandation royale pour les projets de loi. Le problème est en partie résolu dans la mesure où la Constitution dit, je crois, que «aucun projet de loi ne sera présenté ou adopté», quelque chose de ce genre, je ne me souviens pas plus exactement du texte de l'article 54. Nous nous posons cependant des questions sur la validité d'un projet de loi qui serait adopté sans la recommandation royale, donc nous avons plutôt tendance à opter pour la prudence.

[Text]

Senator Stewart: It is conceivable, then, that because of prudential considerations, a royal recommendation was obtained when, in fact, no royal recommendation was needed. A court might decide in some cases that it was not needed.

Mr. Johnson: That is true, senator, but as I said before, our decision does not make any difference on whether that bill gets a royal recommendation. All we do is inform the PCO so that office can decide whether the bill can be introduced in the Senate.

The worst that could happen, I suppose, if we did not say that the royal recommendation was required, and it then went to the Senate and the Speaker ruled that it was out of order, is that the bill would have to be tabled again in the other House. We are not in the position of "do or die" in terms of the validity of the bill. We are basically giving advice for purposes of procedure, probably more so than the office of Mr. Pelletier.

Senator Marsden: Obviously, history is responsible, in part, for why we are where we are, as testimony before this committee has indicated, through various crises in the British parliament. Constitutional changes of the kind that might be contemplated between the Senate and the House of Commons could change that dramatically. Have I understood you to say in your last reply that it is safe to put on the royal recommendation because of something intrinsic to the powers of the House of Commons now or simply because of precedent?

Mr. Johnson: From a legal standpoint, I would think it would be safer, in a dubious case, to get the royal recommendation on the bill. If it were not on the bill, then when that bill becomes an act, there is the possibility that the act would be struck down *ab initio*. From the Manitoba language reference case, it can be seen that a constitutional deficiency in a law can be serious, indeed, the law can be struck down. Therefore, from our point of view, when we are advising the Privy Council Office we take the prudent view and err on the side of safety. We simply tell them not to introduce that bill in the Senate because it might be ruled out of order. As to what goes on in Mr. Pelletier's office, you would have to ask him. I do not know how it operates. We have never had a discussion on this point, but I would think, as a legal adviser, that he would probably would do the same thing.

Senator Stewart: I do not have a question, Mr. Chairman, but I have an observation that I would like to make, which is that a lot of our trouble comes from the fact that although we were launched as a separate state in 1867 and cut various apron strings later on, the other place seems to think of the Senate as a House of Lords rather than as the second chamber in a federal state. Consequently, it tries to cut the powers of the Senate.

As a Nova Scotian, someone coming from outside Ontario and Quebec, where the concentration of population is, I find this quiet amendment of the constitution in favour of the House of Commons, in which Ontario and Quebec are dominant, rather alarming. I am not extremely alarmed, but I am

[Traduction]

Le sénateur Stewart: On peut donc imaginer que par prudence on ait pu dans certains cas obtenir une recommandation royale alors que ce n'était pas nécessaire. Un tribunal pourrait dans certains cas juger que ce n'était pas nécessaire.

M. Johnson: C'est juste, sénateur, mais encore une fois le fait que le projet de loi obtienne ou non une recommandation royale n'a rien à voir avec notre décision. Nous nous contentons d'informer le BCP et c'est à lui de décider si le projet de loi peut être présenté au Sénat.

Ce qui pourrait arriver de pire, j'imagine, ce serait que nous disions qu'il n'est pas nécessaire de demander la recommandation royale, que le projet de loi passe par le Sénat et que le Président décide qu'il n'est pas recevable ou qu'il doit être de nouveau déposé dans l'autre Chambre. Nous ne sommes pas une autorité absolue sur la validité du projet de loi. Nous donnons simplement des conseils aux fins de la procédure, probablement plus que le bureau de M. Pelletier.

Le sénateur Marsden: C'est manifestement l'histoire qui nous a amenés là où nous sommes, comme l'ont montré les témoins que nous avons entendus, au fil de diverses crises du Parlement britannique. Des bouleversements constitutionnels tels que ceux qu'on peut imaginer pour le Sénat et la Chambre des communes risquent toutefois de changer radicalement la situation. Vous ai-je bien entendu dire dans votre dernière réponse qu'il était plus prudent de demander la recommandation royale à cause d'une donnée intrinsèque des pouvoirs de la Chambre des communes à l'heure actuelle ou simplement à cause des précédents?

M. Johnson: Du point de vue juridique, je pense qu'il est préférable, en cas de doute, d'obtenir la recommandation royale, faute de quoi le projet de loi risquerait, une fois adopté, d'être immédiatement invalidé. La jurisprudence du Manitoba au sujet des langues montre qu'une lacune constitutionnelle dans une loi peut être grave, et même entraîner son annulation. Par conséquent, quand nous conseillons le Bureau du Conseil privé, nous choisissons la voie de la prudence et nous optons pour la sécurité. Nous leur conseillons simplement de ne pas présenter ce projet de loi au Sénat parce qu'il risque d'être déclaré irrecevable. Quant à ce qui se passe dans le bureau de M. Pelletier, c'est à lui qu'il faut poser la question. Je n'en sais rien. Nous n'en avons jamais parlé, mais j'imagine qu'en tant que conseiller juridique, il doit faire la même chose.

Le sénateur Stewart: Je n'ai pas de question, monsieur le président, mais j'ai une remarque à faire: je pense qu'une grande partie de nos problèmes proviennent du fait que, bien que nous soyons devenus un état distinct en 1867 et que nous ayons ensuite coupé diverses autres amarres, l'autre endroit a toujours l'air de considérer le Sénat comme la Chambre des lords plutôt que comme une deuxième Chambre dans le cadre d'un État fédéral. C'est pour cela qu'elle essaie de limiter les pouvoirs du Sénat.

En tant qu'habitant de la Nouvelle-Écosse, venant d'ailleurs que l'Ontario et le Québec, où se trouve concentrée la majorité de la population, je trouve assez alarmante cette discrète modification de la Constitution en faveur de la Chambre des communes, où l'Ontario et le Québec occupent une position domi-

[Text]

somewhat alarmed. That is another reason why I think it is a problem that needs enlightenment. It really is of considerable importance in our federal system.

That is just a comment, Mr. Chairman. I do not expect the witness to say that he agrees or disagrees.

The Chairman: Mr. Johnson, I have here a document that says, "Requirement of the Royal Recommendation for Money Bills". En français, on dit "aide-mémoire, recommandation royale...". It seems to me that the money bill has been dropped in French. Is there no translation in French for "money bills"?

Mr. Johnson: I am not following you, senator.

The Chairman: Have you got your document?

Mr. Johnson: No, I gave my copy to the reporter. I would like to see what you are talking about.

The Chairman: I thought you had it in front of you. At the top you say, "Requirement of the Royal Recommendation for Money Bills".

Mr. Johnson: Yes.

The Chairman: En français, on dit "aide-mémoire, recommandation royale". It seems to me that we have dropped the words "money bills". Do you not have any translation for money bills in French?

Mr. Johnson: I do not think it is correct to call these money bills. They are not money bills. They do not require a ways and means motion. They are bills in respect of which the royal recommendation is required and we do not like to call them money bills per se. That is probably an error in the title. This was put together very quickly in the Section a couple of years ago, and I am not saying technically every word is correct in this document. It was put together for the benefit of our staff.

The Chairman: But those are the guidelines—

Mr. Johnson: They are examples.

The Chairman: —of when royal recommendations are required or not required?

Mr. Johnson: As far as we are concerned, these are the examples of when royal recommendations were or were not required and they are a guide for our people in advising the Government House Leader's office. That is all they are.

Senator Bolduc: So that the exact title would be "Requirement of the Royal Recommendation for Certain Bills"?

Mr. Johnson: That is right.

Senator Stewart: I wanted to tell the witness that the expression "money bills" is one with which all members of the committee may not agree. I know the term is used, but it does not seem to have any statutory significance in Canada. What the Constitution refers to is taxation and appropriation.

Now that you have called my attention to this document, Mr. Chairman, I would like to ask another question. How do you reconcile the first (b): "indirect, as in the case of a bill

[Traduction]

nante. Je ne suis pas épouvanté, mais je suis tout de même assez inquiet. C'est une autre raison pour laquelle je pense qu'il faudrait éclaircir les choses. C'est quelque chose de très important pour notre régime fédéral.

C'était un simple commentaire, monsieur le président. Je ne demande pas au témoin de me dire s'il est d'accord ou non.

Le président: Monsieur Johnson, j'ai ici un document qui dit en anglais «Requirement of the Royal Recommendation for Money Bills». In French, it says «aide-mémoire, recommandation royale». J'ai l'impression que dans le texte français on a tout simplement omis de parler de mesures financières. Il n'y a pas de traduction française pour «mesure financières»?

M. Johnson: Je ne vous suis pas, sénateur.

Le président: Vous avez votre document?

M. Johnson: Non, j'ai donné mon exemplaire au sténographe. J'aimerais bien savoir de quoi vous parlez.

Le président: Je croyais que vous l'aviez sous les yeux. En haut, le texte anglais dit: «Requirement of the Royal Recommendation for Money Bills».

M. Johnson: Oui.

Le président: In French, it says: «aide-mémoire, recommandation royale». J'ai l'impression qu'on a tout simplement laissé tomber les mots «mesures financières». Il n'y a pas de traduction pour cela en français?

M. Johnson: Je ne pense pas qu'il soit correct de parler de mesures financières dans ce cas-là. Il ne s'agit pas de mesures financières. Ce ne sont pas des projets de loi nécessitant une motion des voies et moyens. Ce sont des projets de loi pour lesquels il faut une recommandation royale, et nous n'aimons pas les qualifier de mesures financières. C'est probablement une erreur dans le titre. Ce document a été rédigé très rapidement à la section il y a quelques années, et je ne prétends pas que chaque mot qui y figure soit techniquement correct. C'est un document qui a été préparé simplement pour notre personnel.

Le président: Mais ce sont les lignes directrices...

M. Johnson: Ce sont des exemples.

Le président: De cas où la recommandation royale était nécessaire ou non?

M. Johnson: Pour nous, ce sont simplement des exemples de cas où la recommandation royale a été nécessaire ou ne l'a pas été, qui servent à guider notre personnel pour conseiller le bureau du Leader du gouvernement à la Chambre. C'est tout.

Le sénateur Bolduc: Le titre exact en anglais devrait donc être: «Requirement of the Royal Recommendation for Certain Bills»?

M. Johnson: C'est juste.

Le sénateur Stewart: Je voulais dire au témoin que les membres du Comité ne sont pas tous d'accord avec l'expression «mesures financières». Je sais que le terme est utilisé, mais il ne semble pas avoir de véritable signification légale au Canada. La Constitution parle d'imposition et d'affectation de crédits.

Maintenant que vous avez attiré mon attention sur ce document, monsieur le président, j'aimerais poser une autre question. Comment réconciliez-vous le premier b): «indirect,

[Text]

that authorizes or requires something that entails the expenditures of public money". How do you reconcile that with the provision in Beauchesne which says:

A bill, which does not involve a direct expenditure but merely confers upon the government a power for the exercise of which public money will have to be voted by Parliament, is not a money bill, and no Royal Recommendation is necessary as a condition precedent to its introduction.

Is this one of the situations where the wind sometimes blows one way and sometimes another way?

Mr. Johnson: We have found conflicting rules on that issue. I guess you would have to look at every issue on its face and determine whether or not this sort of expenditure is one that would require the royal recommendation. It depends on the circumstances. It is difficult to decide in some instances, and, as I say, in instances such as that we probably would say you had better get the royal recommendation; or at least you had better not introduce the bill in the Senate.

Senator Stewart: It may be helpful, Mr. Chairman, to refer to something that Mr. Eglinton said when he was here. He did not emphasize it very strongly, but he said it nevertheless, or at least he referred to it.

There is an order of the British House which was passed away back in 1713. It was amended in 1852, and further amended on March 20 of 1866. In other words, it was amended about a year before the enactment of the British North America Act in 1867 and says:

This House will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by Parliament, unless recommended from the Crown.

That was the Gladstone Amendment of 1866.

Now it is interesting that the substance of that British rule was not incorporated in the British North America Act, and it has never been adopted by the Canadian House of Commons. Yet that seems to be the rule that some people in the House of Commons at times have followed—the money to be provided by Parliament, which means in the Estimates, at a future date. So here they seem to be using a rule which was probably in Lord Thring's mind when he drafted the British North American Act. The House of Commons seems to be using the rule which he knew about, which was prominent, which was not adopted by the British North American statesmen, and which never has been adopted formally by the House of Commons. It is not one of their rules. What they talk about is aids and supplies and that can be interpreted as simply the money that is required for the annual goods and services of the Crown. That is the ancient meaning of it although I concede it has been somewhat expanded over the years.

[Traduction]

comme dans le cas d'un projet de loi autorisant ou demandant quelque chose qui entraîne la dépense de deniers publics», et la disposition de Beauchesne qui dit:

Un bill qui ne comporte pas une dépense directe mais confère simplement au gouvernement un pouvoir dont l'exercice exigera que le Parlement affecte des deniers publics n'est pas un bill de finances et n'a pas à être précédé d'une résolution pour être présenté.

Est-ce un de ces cas où le vent souffle tantôt d'un côté et tantôt de l'autre?

M. Johnson: Nous avons trouvé des règles contradictoires à ce sujet. J'imagine qu'il faudrait prendre chaque cas individuellement et déterminer s'il s'agit ou non d'une dépense nécessitant une recommandation royale. Cela dépend des circonstances. Parfois, il n'est pas facile de trancher et, comme je vous le disais, dans ce cas, nous avons plutôt tendance à recommander soit de demander la recommandation royale, soit de ne pas présenter le projet de loi au Sénat.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, il serait peut-être utile de revenir sur quelque chose que nous a dit M. Eglinton quand il est venu ici. Il ne s'était pas beaucoup étendu dessus, mais il l'a dit, ou il y a au moins fait allusion.

Il existe une ordonnance de la Chambre britannique qui a été adoptée en 1713, puis modifiée en 1852 et de nouveau le 20 mars 1866. Autrement dit, on l'a modifiée à peu près un an avant l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867, et en voici le texte:

Cette Chambre ne recevra aucune demande d'aucune somme concernant un service public, et ne donnera suite à aucune motion de subvention ou d'imputation aux recettes publiques, que les fonds doivent provenir du fonds consolidé ou de deniers fournis par le Parlement, sans la recommandation de la Couronne.

Il s'agit de l'amendement Gladstone de 1866.

Il est intéressant de remarquer que la teneur de cette règle britannique n'a jamais été incorporée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et qu'elle n'a jamais été adoptée par la Chambre des communes du Canada. Pourtant, j'ai l'impression que c'est une règle qui a parfois été suivie par les responsables du bureau à la Chambre des communes. Je veux parler de ces sommes qui doivent être fournies par le Parlement, c'est-à-dire dans le cadre du Budget des dépenses ultérieurement. Ils semblent donc suivre une règle que Lord Thring avait probablement à l'esprit quand il a rédigé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La Chambre des communes semble suivre la règle qu'il connaissait, qui était une règle de premier plan, qui n'a pas été adoptée par les hommes d'État de l'Amérique du Nord britannique, et qui n'a jamais été officiellement adoptée par la Chambre des communes. Elle ne fait pas partie de son règlement. La Chambre parle simplement de subsides et de crédits, et l'on peut considérer qu'il s'agit simplement des sommes nécessaires pour la fourniture annuelle de biens et services à la Couronne. C'est le sens ancien de cette expression, bien que je vous concède qu'il a été considérablement élargi au fil des ans.

[Text]

I mention that, Mr. Chairman, to give a hint as to why it may be that the wind changes from time to time. I think that is one of the sources, one line of interpretation.

Senator Cools: Mr. Eglinton, when he testified before us, suggested that some of the machinery of government in these areas are somewhat, if not mysterious, less obvious to the majority of onlookers. Mr. Eglinton also made the point that a royal recommendation is part and parcel of royal prerogative. There are some places in this country and in our systems where the royal prerogative still exists and is highly utilized—for example, a royal prerogative of mercy; or provincially, in the instance of mental deranged people, lieutenant governor's warrants. In all of these systems there are very clearly delineated methodologies whereby the vice regal representative receives a recommendation from a minister—for example, in the instance a royal prerogative for mercy or at pleasure warrants in the detention of the mentally deranged, the mentally insane. Why is it, if you know or can speculate, that there is no such clear procedure in this matter? For example, when Mr. Maingot testified, he told us essentially that he wrote to the Governor General; he, a law clerk.

Senator Stewart: You think it should have been a minister?

Senator Cools: Yes.

Senator Stewart: And you think it should have been a minister?

Senator Cools: Yes. That is based on how the rest of our parliamentary system works.

Mr. Johnson: I do not know that my comments mean anything in that regard.

First, this is a constitutional requirement that could cause legal difficulties if a bill is passed without the royal recommendation. That makes it somewhat different from the royal prerogative.

Senator Cools: We all agree on that.

Mr. Johnson: Secondly, I do not know what procedures exist. We are not involved in the process of obtaining the royal recommendation on bills. Therefore, if there is no procedure, or if the procedure is somewhat different than other procedures that you think should apply, I cannot comment on that.

Senator Cools: Mr. Maingot testified before us on Thursday, October 19, 1989. The exchange between Senator Stewart and Mr. Maingot is as follows:

Senator Stewart: Are you saying that you as the law clerk gave notice to the Clerk of the House of Commons in relation to government bills?

Mr. Maingot: No. I am saying that I simply wrote to the Governor General and advised that such and such a minister was desirous of introducing a bill and that the bill required a recommendation.

I find that a bit startling. It is the sort of situation where we are here daily, studying these things, and then there is a reve-

[Traduction]

J'ai voulu signaler cela, monsieur le président, pour montrer un peu pourquoi le vent change de direction de temps à autre. Je pense que c'est une des sources, une ligne d'interprétation possible.

Le sénateur Cools: Lors de son témoignage, M. Eglinton a laissé entendre que la plupart des observateurs avaient beaucoup de mal à s'y retrouver dans les arcanes ou tout au moins dans la complexité de la mécanique du gouvernement dans ce domaine. M. Eglinton a aussi souligné qu'une recommandation royale relevait intégralement de la prerogative royale. Il y a des endroits dans notre pays et dans nos régimes où la prerogative royale existe encore et est énormément utilisée. Par exemple, la prerogative royale de la grâce, ou au niveau provincial, les mandats du lieutenant-gouverneur pour les malades mentaux. Dans tous ces systèmes, il existe des méthodologies très clairement établies selon lesquelles le représentant vice-royal reçoit une recommandation d'un ministre. Par exemple, dans le cas d'une grâce royale ou de mandats spéciaux concernant la détention de malades mentaux, d'aliénés mentaux. D'après vous, comment se fait-il que la procédure ne soit pas aussi claire dans ce domaine? Par exemple, lors de son témoignage, M. Maingot nous a dit qu'il écrivait simplement au gouverneur général; lui, qui est légiste.

Le sénateur Stewart: Vous trouvez que ce devrait être un ministre?

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Stewart: Et vous pensez que ce devrait être un ministre?

Le sénateur Cools: Oui, étant donné la façon dont fonctionne le reste de notre système parlementaire.

M. Johnson: Mes commentaires ne répondent pas vraiment à cette question.

Premièrement, il s'agit d'une exigence constitutionnelle qui pourrait entraîner des difficultés juridiques au cas où un projet de loi soit adopté sans recommandation royale. C'est donc un peu différent de la prerogative royale.

Le sénateur Cools: Nous sommes tous d'accord sur ce point.

M. Johnson: Deuxièmement, je ne sais pas quelle est la procédure. Nous ne nous occupons pas d'obtenir les recommandations royales pour les projets de loi. Par conséquent, s'il n'y a pas de procédure ou si elle est un peu différente des autres qui d'après vous devraient s'appliquer, je ne peux pas vous en dire plus.

Le sénateur Cools: M. Maingot est venu témoigner devant nous le jeudi 19 octobre 1989. Voilà comment s'est déroulé l'échange entre le sénateur Stewart et M. Maingot:

Le sénateur Stewart: Voulez-vous dire qu'en tant que légiste vous informiez le greffier de la Chambre des communes au sujet des projets de loi gouvernementaux?

M. Maingot: Non. Je dis que j'écrivais simplement au gouverneur général pour l'informer que tel ou tel ministre souhaitait présenter un projet de loi et que celui-ci nécessitait une recommandation.

C'est assez incroyable. Nous sommes là tous les jours, à étudier ce genre de choses, puis nous arrive cette révélation qui

[Text]

lation that jolts the political sensibilities. That is a startling bit of news. Do you have any thoughts on that?

Mr. Johnson: I do not. We are not in the process. As a person who is not in the process you might think that that is somewhat odd, but I really do not know what the contacts are between government officials or officials of Parliament with outsiders, the Governor General, or anyone else in this arrangement.

The Chairman: Any further questions of the witness?

Senator Stewart: We should thank the witness for a helpful and revealing testimony.

The Chairman: Mr. Johnson, we thank you very much for being with us.

Before members of the committee leave, should we have further hearings on this topic? If not, we need a motion to prepare a draft report. That draft report will be circulated to all the members of the committee and then examined in committee to see if we all agree on it before the report is finalized. If you think that we should hear from other witnesses, perhaps you can tell me who so that we can start working on inviting them.

Senator Stewart: That is a hard question to answer, because I am at the point where I need information from the Table of the House of Commons. How do we get that? Nevertheless, we could probably draft a report and feel reasonably sure that we have not missed too much. One would feel more secure, though, if we heard from the people at the Table. Mr. Maingot's evidence is up to date, and I am sure that they will not say anything different from what he said.

The Chairman: If we do not have any further comments, we will adjourn the committee to the call of the Chair. In the meantime, we will start to prepare a draft report for the examination of the committee.

Senator Bolduc: In your opinion, Senator Stewart, do you think that Standing Order 80(1) of the *Standing Orders of the House of Commons* is unconstitutional?

Senator Stewart: One almost inevitably raises a question of a conflict between the claim set forth in the standing order that you have just now read and section 54 of the Constitution Act. They can be reconciled if one reads "aids and supplies," that language in Standing Order 80(1), as meaning the money to pay the Public Servants, the Royal Canadian Mounted Police and the army to heat the building, and so on. But if it means, for example, that the money to pay the Old Age Security Pension is an "aid and supply," then it is clearly in contradiction with section 54.

Senator Bolduc: But I am not talking about the statutory expenditures, I am talking about the other expenditures that are generally used to provide for public agencies, any regulatory bodies or any ministries.

Senator Stewart: What you are talking about is what I described as "goods and services for the Crown."

[Traduction]

fait frémir les sensibilités politiques. C'est une nouvelle assez incroyable. Avez-vous un commentaire sur ce sujet?

M. Johnson: Non. Nous ne prenons pas part à ce processus et par conséquent, vous trouverez peut-être la chose bizarre, mais je ne sais pas vraiment quels sont les contacts entre les membres du gouvernement ou ceux du Parlement avec les personnes de l'extérieur, le gouverneur général, ou les autres parties prenantes.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser au témoin?

Le sénateur Stewart: Il faudrait remercier le témoin de nous avoir présenté un témoignage utile et riche d'enseignement.

Le président: Monsieur Johnson, nous vous remercions vivement d'être venu.

Avant que les membres du Comité ne partent, j'aimerais savoir si d'après vous, il est nécessaire de tenir d'autres séances sur ce sujet? Sinon, j'ai besoin d'une motion pour préparer une ébauche de rapport. Celle-ci sera distribuée à tous les membres du Comité, puis examinée en comité pour que nous nous entendions bien avant l'élaboration du rapport final. Si vous souhaitez entendre d'autres témoins, vous devriez me le dire afin que nous puissions commencer à nous occuper des invitations.

Le sénateur Stewart: Il est difficile de répondre à cette question parce que j'en suis arrivé au point où je voudrais poser des questions aux membres du bureau de la Chambre des communes. Comment faire? Néanmoins, nous pouvons sans doute préparer un rapport en étant à peu près sûrs d'avoir tous les éléments. Toutefois, ce serait encore mieux si nous pouvions entendre les membres du bureau. Le témoignage de M. Maingot est à jour et je suis sûr que leur témoignage ne différera pas vraiment du sien.

Le président: S'il n'y a pas d'autres commentaires, nous allons lever la séance jusqu'à convocation du président. Dans l'intervalle, nous allons commencer à préparer une ébauche de rapport que nous soumettrons au Comité.

Le sénateur Bolduc: A votre avis, sénateur Stewart, le paragraphe 80(1) du «Règlement de la Chambre des communes» est-il inconstitutionnel?

Le sénateur Stewart: On se demande presque inévitablement s'il n'y a pas un conflit entre les dispositions de l'article du règlement que vous venez de lire et l'article 54 de la Loi constitutionnelle. Il est possible de concilier les deux textes en considérant que l'on entend par «subsidés et crédits parlementaires», au paragraphe 80(1) du Règlement, les fonds nécessaires pour payer les fonctionnaires, la Gendarmerie royale du Canada, l'armée et pour chauffer l'immeuble, etc. Mais si l'on considère, par exemple, que les fonds servant à payer le régime de sécurité de la vieillesse sont «des subsides et des crédits», il y a manifestement une contradiction avec l'article 54.

Le sénateur Bolduc: Mais je ne peux pas parler des dépenses législatives mais des autres dépenses généralement effectuées pour répondre aux besoins des organismes publics, comme les organismes de réglementation ou les ministères.

Le sénateur Stewart: Vous parlez en fait de ce que j'ai appelé «les biens et les services pour la Couronne».

[Text]

Senator Bolduc: Yes. But it is not only for the Crown. For example, the CRTC is a regulatory body, but it is also a public agency.

Senator Stewart: Maitland said, once upon a time, that when anyone talks about the Crown, ask what he means. This is a case where I would include the agency that you mention as an emanation of the Crown. If that is what is meant, we can say two things: first, there is no doubt but that the supply is granted by the House of Commons. That is why we do not vote on the items in the Estimates in this committee. But the Constitution says that when it comes to appropriation to make good the supply, then the Senate has as much power as the House of Commons. In no way is that power cut back or clipped. Presumably, they knew what they were doing.

Senator Bolduc: That has far-reaching powers. It states:

All aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada are the sole gift of the House of Commons and all bills for granting such aids and supplies ought to begin in the House, as it is the undoubted right of the House to direct, limit, and appoint in all such bills, the ends, purpose, considerations, conditions limitations, and qualifications of such grants,—

Senator Stewart: It goes on to state: "which are not alterable by the Senate."

Senator Bolduc: What is outside of that?

Senator Stewart: That is it.

Senator Cools: That is the point.

Senator Stewart: What does "aids and supplies" mean?

Senator Bolduc: Most of the public laws in Canada are simply laws of public organizations. If you look at the Canadian statutes, three-quarters of them are laws instituting a public agency.

Senator Stewart: *Erskine May*, the Seventeenth Edition, has a paragraph that may shed a little light on this. At page 776 we read that various bills, including a Consolidated Fund bill—and that is our interim supply bill, Appropriation—and they have only one a year, the Main Estimates, or Finance bill and that is the tax bill—

... or other bill for granting aids or supplies to the Crown, that has passed both Houses is returned into the custody of the Commons; and when that House is summoned to the House of Lords, to attend the Sovereign or the Lords Commissioners, the bill is handed by the Speaker, at the bar of the House of Lords, to the Clerk of the Parliaments, to receive the Royal Assent.

In other words, applying that procedural test, what in Canada would be aids and supplies, are the moneys that are asked for in the Speech from the Throne when the Governor General addresses the House of Commons only, and the bills which are brought up bound with green ribbon and presented by the Speaker of the House of Commons at a Royal Assent. Those are the only ones that would be considered aids and sup-

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Oui. Mais ce n'est pas seulement pour la Couronne. Par exemple, le CRTC est un organe de réglementation mais aussi un organisme public.

Le sénateur Stewart: Il était une fois, Maitland a dit que quand quelqu'un parlait de la Couronne, il fallait lui demander ce qu'il entendait par là. Dans ce cas-ci, je considérerais l'organisme que vous mentionnez comme une émanation de la Couronne. Si c'est ce que ça signifie, nous pouvons en déduire deux choses. Premièrement, il est clair que les subsides sont attribués par la Chambre des communes. C'est pour cette raison que nous ne votons pas dans ce Comité sur les crédits du budget. Mais la Constitution prévoit que lorsqu'il s'agit des crédits nécessaires aux subsides, le Sénat a autant de pouvoir que la Chambre des communes. Ce pouvoir n'est absolument pas restreint ou diminué. Supposons qu'ils savaient ce qu'ils faisaient.

Le sénateur Bolduc: L'article va très loin. Il stipule ceci:

Il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits parlementaires au Souverain. Les projets de loi portant ouverture de ces subsides et crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes, qui a indiscutablement le droit d'y déterminer et désigner les objets, destinations, motifs, conditions, limitations et emplois de ces allocations législatives. . .

Le sénateur Stewart: Il est dit ensuite: «sans que le Sénat puisse y apporter des modifications.»

Le sénateur Bolduc: Que reste-t-il?

Le sénateur Stewart: C'est tout.

Le sénateur Cools: Justement.

Le sénateur Stewart: Que signifie «subsides et crédits»?

Le sénateur Bolduc: La plupart des lois publiques canadiennes sont simplement des lois sur des organisations publiques. Si vous examinez les lois canadiennes, vous verriez que les trois quarts d'entre elles servent à créer un organisme public.

Le sénateur Stewart: Il y dans la 17^e édition d'*Erskine May* un paragraphe qui peut peut-être nous éclairer sur ce point. À la page 776, nous voyons que divers projets de loi, comme un projet de loi du Trésor—et ce serait là notre projet de loi de crédits provisoires—ou un projet de loi de crédits—et il n'y a qu'un an, le Budget des dépenses principal—ou un projet de loi de Finances—et il s'agit de taxes . . .

... ou un autre projet de loi pour octroyer des subsides ou crédits à la Couronne, après adoption par les deux Chambres est remis à la garde des Communes; et quand cette Chambre est convoquée à la Chambre des Lords, en présence du Souverain ou des Lords commissaires, le projet de loi est remis par l'Orateur, à la barre de la Chambre des Lords, au greffier des Parlements, pour recevoir la sanction royale.

En d'autres termes, si l'on se base sur cette procédure, seraient considérés comme subsides et crédits au Canada, les fonds demandés dans le discours du trône lorsque le gouverneur général s'adresse seulement à la Chambre des communes, et les projets de loi qui sont apportés liés d'un ruban vert et présentés par le président de la Chambre des communes pour la sanction royale. Ce sont les seuls qui seraient considérés

[Text]

plies. Yet, we appropriate hundreds of millions of dollars that go forward with red ribbons attached.

In other words, what "aids and supplies" means is very hard to ascertain.

Senator Cools: Mr. Chairman, your question to Senator Stewart was: Did he think that House of Commons Standing Rule 80(1) was unconstitutional? I have observed that no one will say that it is unconstitutional. However, in my view it is definitely ultra-constitutional in that it confers on the House of Commons powers that were not conferred in the BNA Act. That is what has been said here very clearly in testimony and in the literature that has come before us.

Senator Bolduc: Was there any protestation by the Senate about that matter in the past? It seems to me that that Standing Order has been there for a long time.

Senator Stewart: Yes, senator, but it has been denied by the Senate in the Ross Report in 1918.

Senator Cools: Yes, the Ross Report denied it.

Senator Stewart: There was one instance, I believe, in 1926 when the Senate rejected what would now be called in the other place a money bill, namely, the bill for Old Age Pensions, on the first occasion that that bill was brought in. The Senate rejected it. Also, the Senate rejected the naval bill back in 1913. That was the bill whereby Canada intended to give \$40 million to the British Crown for warships. That bill was passed in the House of Commons, using closure. It then came up to the Senate and the Senate said no. In my opinion, that shows the constitutional power of the Senate.

Senator Balfour: Perhaps what you need to do is bring a stated case before the Supreme Court of Canada for an answer.

Senator Stewart: Yes, but we might get nine opinions.

Senator Simard: Mr. Chairman, I wonder if we have yet received the information or material that we were promised last week?

Senator Bolduc: I have not seen it yet.

Senator Simard: Presumably we will get it as soon as it arrives.

The committee adjourned.

[Traduction]

comme des subsides et crédits. Pourtant, nous affectons des centaines de millions de dollars qui sont présentés liés d'un ruban rouge.

En d'autres termes, il est très difficile de définir ce que signifie «subsides et crédits».

Le sénateur Cools: Monsieur le président, vous avez demandé au sénateur Stewart s'il pensait que le paragraphe 80(1) du Règlement de la Chambre des communes était inconstitutionnel. J'ai remarqué que personne n'a dit qu'il était inconstitutionnel. Cependant, à mes yeux, il est clairement ultraconstitutionnel dans la mesure où il donne à la Chambre des communes des pouvoirs qui ne se trouvent pas dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. C'est ce qu'il nous a été dit très clairement dans les témoignages et ce que nous avons pu voir dans les documents qui nous ont été remis.

Le sénateur Bolduc: Y a-t-il eu par le passé des protestations du Sénat sur ce point? Il me semble que ce règlement existe depuis longtemps.

Le sénateur Stewart: Oui, sénateur, mais il a été refusé par le Sénat dans le rapport Ross en 1918.

Le sénateur Cools: Oui, le rapport Ross le rejetait.

Le sénateur Stewart: Il y a eu un cas, en 1926 je crois, où le Sénat a refusé ce que l'on appellerait maintenant à l'autre endroit une mesure financière, en l'occurrence le projet de loi sur les pensions de vieillesse, lorsque le projet de loi a été présenté pour la première fois. Le Sénat l'a refusé. Le Sénat a également refusé un projet de loi concernant la marine en 1913. En vertu de ce projet de loi, le Canada allait donner 40 millions de dollars à la Couronne britannique pour des bateaux de guerre. Ce projet de loi avait été adopté à la Chambre des communes par la force de la clôture. Il a ensuite été soumis au Sénat qui a dit non. D'après moi, ceci démontre le pouvoir constitutionnel du Sénat.

Le sénateur Balfour: Il faudrait peut-être présenter une cause documentée à la Cour suprême du Canada pour obtenir une réponse.

Le sénateur Stewart: Oui, mais nous risquerions d'avoir neuf avis différents.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je voudrais savoir si nous avons reçu les renseignements ou les documents que l'on nous a promis la semaine dernière?

Le sénateur Bolduc: Je n'ai encore rien vu.

Le sénateur Simard: Je suppose que nous les aurons dès qu'ils arriveront.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-17"

Requirement of the Royal Recommendation for Money Bills

This requirement flows from section 54 of the *Constitution Act, 1867*. The scope of its application can be determined by parliamentary practice both in Canada and in the United Kingdom.

The requirement applies in respect of any bill that proposes to authorize an expenditure of public money (i.e., "any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost"). This authorization may be

- (a) *direct*, as in the case of an appropriation bill; or
- (b) *indirect*, as in the case of a bill that authorizes or requires something that entails the expenditure of public money.

the following is a list of instances where the royal recommendation was required:

- (a) *debts due to the Crown*—provisions releasing or extending time for the payment of debts (Beauchesne—182; E+M—800-801)
- (b) *Loans*—provisions granting or guaranteeing loans (Bourinot—406)
- (c) *departments and regulatory bodies*—provisions establishing, or imposing new duties on, departments or regulatory bodies (E+M—797)
- (d) *liability*—provisions whereby the Crown would incur liability or contingent liability payable out of money to be voted by Parliament (E+M—797)
- (e) *regular charges*—provisions for salaries or other regular charges to be paid out of the C.R.F. (E+M—798)
- (f) *remissions*—remission of amounts paid on account of debts, taxes or fees due to the Crown (E+M—800)
- (g) *extending purposes*—provisions extending or altering the purposes of a previously authorized expenditure (E+M—802-803)
- (h) *increasing amounts*—provisions increasing the amount of a previously authorized expenditure (E+M—803)

The following is a list of instances where the royal recommendation was not required:

- (a) *machinery for expenditure*—provisions that merely establish procedures for the expenditure of money (Beauchesne—184)
- (b) *reduction of expenditure*—provisions that reduce the amount of a previously authorized expenditure or restrict its purposes (E+M—805)
- (c) *previously authorized expenditures*—provisions that authorize expenditures that are already or were previously authorized by Parliament: e.g. bills consolidating or revising existing legislation (E+M—807-808)
- (d) *jurisdiction of the courts*—provisions increasing the jurisdiction of the courts (E+M—808)

ANNEXE «NF-17»

Aide-mémoire: Recommandation royale

Les projets de loi de nature financière sont accompagnés d'une recommandation royale. Cette règle découle de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les modalités de son application s'appuient sur l'usage parlementaire du Canada comme du Royaume-Uni.

La recommandation s'impose dans tous les cas où un projet de loi comporte l'affectation de fonds publics, notamment de recettes fiscales. L'affectation peut être

- directe* (loi de crédits) ou
- indirecte* (situation entraînant des dépenses publiques).

Cas où la recommandation royale est *obligatoire*:

- a) *créances de l'État*: remise ou réduction du montant des créances ou report des échéances (Beauchesne, p. 186; E-M, p. 800-801);
- b) *prêts*: octroi ou garantie de prêts (Bourinot, p. 406);
- c) *ministères et organismes réglementants*: leur création ou l'élargissement de leurs attributions (E-M, p. 797);
- d) *obligations*: acquittement sur des crédits votés par le Parlement d'obligations de l'État, conditionnelles ou non (E-M, p. 797);
- e) *charges courantes*: notamment salaires ou traitements, à payer sur le Trésor (E-M, p. 798);
- f) *exemptions et remises*: remises de taxes, de droits ou de toute autre somme payables à l'État (E-M., p. 800);
- g) *prolongations et modifications*: prolongation d'une affectation déjà autorisée ou modification des buts pour lesquels elle l'a été (E-M, p. 802-803);
- h) *augmentations*: augmentation du montant d'une affectation déjà autorisée (E-M, p. 803).

Cas où la recommandation royale *n'est pas obligatoire*:

- a) *organisation matérielle*: création des rouages nécessaires pour la dépense d'une somme déjà affectée (Beauchesne, p. 188);
- b) *diminution*: diminution du montant d'une somme déjà affectée ou limitation des buts pour lesquels elle l'a été (E-M, p. 805);
- c) *autorisation antérieures*: renouvellement d'autorisations de dépenses (par exemple, codifications ou révisions législatives) (E-M, p. 807-808);
- d) *compétence des tribunaux*: élargissement de cette compétence (E-M, p. 808);

(e) *penalty exemption*—provisions for exemption from penalties due to the Crown (E+M—808)

Beauchesne: *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 5th ed., Fraser, Birch and Dawson, ed. (Catswell, Toronto: 1978)

Bourinot: *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* 4th ed., T.B. Flint, ed. (Canada Law Book, Toronto: 1916)

E+M: Erskine May, *Parliamentary Practice*, 20th ed., Sir Charles Gordon, ed. (Butterworth's, London: 1983)

e) *peines*: exemption du paiement d'une amende à l'État (E-M, p. 808).

Beauchesne: *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*. Cinquième édition. Fraser, Birch et Dawson. (Wilson et Lafleur, Montréal 1978)

Bourinot: *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*. 4th ed., T.B. Flint, ed. (Canada Law Book, Toronto: 1916)

E-M: Erskine May, *Parliamentary Practice*, 20th ed., Sir Charles Gordon, ed. (Butterworth's, London : 1983)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Justice:

Mr. Peter Johnson, Q.C., Chief Legislative Counsel.

Du ministère de la Justice:

M. Peter Johnson, c.r., premier conseiller législatif.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session du
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, November 23, 1989

Le jeudi 23 novembre 1989

Issue No. 18

Complete proceedings on:

The examination of Supplementary
Estimates (B) laid before
Parliament for the fiscal year
ending March 31, 1990

Fascicule n° 13

Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
supplémentaire (B) déposé au Parlement
pour l'exercice financier se terminant
le 31 mars 1990



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Guay	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Guay substituted for that of the Honourable Senator Bosa. (*November 21, 1989*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Guay	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Guay substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa. (*le 21 novembre 1989*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, November 9, 1989:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1990 (Sessional Paper No. 342-409).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 9 novembre 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990 (document parlementaire n° 342-409), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1989
(20)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Sorel*), Balfour, Cools, Doody, Guay, Kelly, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Research Branch.

In attendance: The official reporters of the Senate, and Mr. Blair Armitage, Committees Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 9, 1989, considered Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1990.

Witness:

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Mr. Darling made a presentation and answered questions.

The Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) moved that the written responses of the Treasury Board to questions asked during the meeting of the Committee on October 26, 1989 be appended to this day's proceedings. (See Appendix "NF-18".)

The question being put on the motion, it was Agreed in the affirmative.

After discussion, it was agreed—That the Chairman be authorized to report on Supplementary Estimates (B).

At 12:32 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du Comité

Denis Robert

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

JEUDI, 23 NOVEMBRE 1989
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Sorel*), Balfour, Cools, Doody, Guay, Kelly, Simard, et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, Service de recherches.

Présents: Les sténographes officiels du Sénat, et M. Blair Armitage, Direction des comités.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 novembre 1989, le Comité étudie le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

Témoïn:

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

M. Darling fait une déclaration, puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) propose que les réponses écrites du Conseil du Trésor aux questions posées pendant la séance du Comité du 26 octobre 1989 soient annexées au procès-verbal d'aujourd'hui. (Voir Annexe A «FN-18».)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Après débat, il est convenu—Que le Comité soit autorisé à faire rapport du Budget supplémentaire (B).

À 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 23, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11:00 a.m. to examine Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee on Supplementary Estimates (B), 1989-90. Mr. Darling has forwarded to us answers to questions raised by Senators Stewart and I require a motion to append those responses to today's proceedings.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

(For answers to questions, see Appendix NF-18).

The Chairman: We are pleased to have with us this morning as a witness from Treasury Board Mr. Allan Darling who has been with us before. He is the Deputy Secretary, Program Branch. Mr. Darling, do you have an opening statement?

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Yes, I do, senator. I want to take a few minutes to go through it. Let me say, once again, I am pleased to appear before you to discuss the Supplementary Estimates. Because of the election last fall, we did not have an opportunity to review the Supplementary Estimates from the previous fiscal year. In a sense, it is two years since we have presented them and been able to discuss Supplementary Estimates. In that period, I would simply note that, based on the recommendations of your committee, we have revised the presentation of the Supplementary Estimates, particularly in the summary tables, to reflect where we have been moving money from one vote to another vote and the amounts of votes that have been decreased as well as increased. I think it is a distinct improvement in the presentation of information.

The Supplementary Estimates before you today total \$1.477 billion and are the first regular Supplementary Estimates for the fall supply period. Supplementary Estimates (A), which was a special Supplementary Estimate, provided \$435.9 million for assistance to producers with respect to crop losses caused by the 1988 drought. That Supplementary Estimate was tabled on June 15. The total Estimates, including the Estimates before you this morning that have now been tabled, amount to \$133.1 billion.

The Minister of Finance, in his April budget, included \$3.1 billion as a reserve for additional spending during the current fiscal year and it is normally that reserve that is the source for the Supplementary Estimates that are subsequently tabled during the course of the fiscal year. Of the total appropriations requested in Supplementary Estimates (B), \$538 million is to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 23 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à onze heures pour étudier le budget supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entamons notre première séance consacrée au budget supplémentaire (B) de 1989-1990. M. Darling nous a fait parvenir les réponses aux questions posées par le sénateur Stewart, et il me faudrait une motion pour annexer ces réponses aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je le propose.

Le président: Vous plaît-il de l'adopter, honorables sénateurs?

Des voix: Adopté.

(Pour les réponses aux questions, voir l'Annexe «FN-18»).

Le président: Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin un représentant du Conseil du Trésor, M. Allan Darling, qui a déjà comparu devant notre Comité. Il est sous-secrétaire de la Direction des programmes. Monsieur Darling, avez-vous un exposé liminaire à nous présenter?

M. Allan Darling, sous-secrétaire de la Direction des programmes, Conseil du Trésor: En effet, sénateur. Je voudrais prendre quelques minutes pour vous en faire part. Encore une fois, il me fait plaisir de vous parler aujourd'hui du Budget des dépenses supplémentaires. À cause des élections de l'automne dernier, nous n'avons pas pu étudier le budget supplémentaire de l'exercice financier précédent. Notre dernière étude du budget supplémentaire est donc intervenue il y a deux ans, et dans l'intervalle, conformément aux recommandations de votre Comité, nous avons révisé la présentation de ce budget supplémentaire, en particulier les tableaux résumés, pour indiquer les montants qui sont passés d'un crédit à un autre ainsi que les crédits dont le montant a diminué ou augmenté. Je pense qu'il s'agit là d'une amélioration très nette dans la présentation de l'information.

Le budget supplémentaire dont vous êtes saisis aujourd'hui atteint un total de 1 477 milliard de dollars, et c'est le premier budget supplémentaire ordinaire de la période des subsides d'automne. Le budget supplémentaire (A), qui était un budget supplémentaire spécial, a accordé 435,9 millions de dollars sous forme d'aide aux agriculteurs pour les pertes occasionnées par la sécheresse de 1988. Le budget supplémentaire a été déposé le 15 juin. Le montant total du budget déposé, y compris celui-ci, atteint 133,1 milliards de dollars.

Dans son budget d'avril dernier, le ministre des finances a constitué une réserve de 3,1 milliards de dollars pour les dépenses supplémentaires en cours d'année financière, et c'est normalement sur cette réserve que sont imputés les budgets supplémentaires déposés ultérieurement au cours de l'année financière. Des crédits totaux demandés dans le budget des

[Text]

be provided from the reserve for the current fiscal year. The balance, \$939 million, in these Estimates has been provided for from reserves that were set up in the accounts of Canada in the past fiscal year and are expenses that have consequently been charged against the budgetary deficit of the previous fiscal year. The items include: \$600 million to restructure the Farm Credit Corporation; \$330 million of the \$375 million for the retroactive provisions of the latest collective bargaining agreements with the public service unions; and \$9 million for debt forgiveness and deletion.

There are only three statutory items included in these Estimates. As I mentioned, there is \$600 million to convert debt owed by the Farm Credit Corporation to Canada into contributed capital. This capital restructuring forms part of a long-term recovery plan for the Farm Credit Corporation. There is an item in Supply and Services to acquire \$40 million in equity in the Royal Canadian Mint, and an additional \$26 million is provided or is shown in the Department of Agriculture for Agricultural Stabilization Act payments for named commodities.

I should also like to highlight the major program requests for which funding is sought in these Estimates. I have already referred to the \$375 million Estimate in Treasury Board Vote 5—Government Contingencies for the additional costs of negotiated wage settlements. There is a further \$84 million to provide additional payments under the Japanese Redress Program in the Department of Secretary of State. Apart from the statutory item in the Department of Agriculture, I would also mention that there are a number of voted items adding up to \$58 million to provide assistance to farmers. A net increase of \$33 million related to the Immigration Refugee Program is requested for the Department of Employment and Immigration, the Immigration Refugee Board, the Department of External Affairs, the Royal Canadian Mounted Police and the Department of Justice. Finally, provisions included in National Revenue, Taxation, for \$30 million are required for increased workload associated with the 1988 tax changes and for compliance activities. I understand a more detailed list of all the appropriations over \$5 million has been circulated to committee members.

We have also provided the committee with a list of the 23 \$1 vote items in these Estimates with additional information on the five miscellaneous Estimates which seek authorities other than to transfer funds between votes or to authorize payments of grants.

Mr. Chairman, that concludes my opening remarks.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have several questions. Some relate to the document entitled "Supplementary Estimates (B)" itself and at least one is based on Mr. Darling's

[Traduction]

dépenses supplémentaires (B), 538 millions de dollars doivent provenir de la réserve correspondant à l'année financière en cours. Le solde de 939 millions de dollars sera prélevé sur les réserves établies dans les comptes du Canada au cours de l'exercice écoulé, et constitue donc des dépenses qui ont été imputées au déficit budgétaire de la dernière année financière. On y trouve 600 millions de dollars pour la restructuration de la Société du crédit agricole; 330 millions de dollars des 375 millions de dollars correspondant aux versements rétroactifs prévus dans les dernières conventions collectives négociées avec les syndicats de la fonction publique, et 99 millions de dollars de remises et de radiations de dettes.

Ce budget ne comporte que trois postes législatifs. Comme je l'ai indiqué, on trouve 600 millions de dollars qui doivent servir à convertir en apport de capital des dettes de la Société du crédit agricole. Cette restructuration du capital relève d'un plan de rétablissement à long terme de la Société du crédit agricole. Au chapitre des Approvisionnements et Services, on trouve 40 millions de dollars correspondant à l'acquisition d'actions de la Monnaie royale canadienne, et on a prévu au ministère de l'Agriculture un supplément de 26 millions de dollars représentant les paiements versés aux producteurs pour des produits agricoles spécifiques, conformément à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Je voudrais également indiquer les grands programmes qui ont donné lieu à des demandes de fonds dans le présent budget. J'ai déjà parlé des 375 millions du crédit 5 du Conseil du Trésor—éventualités du gouvernement pour les coûts supplémentaires des ententes salariales négociées. On trouve encore un montant de 84 millions de dollars correspondant à des versements supplémentaires au titre du programme de redressement à l'égard des Canadiens japonais au chapitre du Secrétariat d'État. En plus du poste législatif du ministère de l'Agriculture, je voudrais aussi indiquer qu'il existe un certain nombre de crédits qui ajoutent 58 millions de dollars à l'aide accordée aux agriculteurs. Une augmentation nette de 33 millions de dollars correspondant au programme de l'immigration et du statut de réfugié a été demandée par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le ministère des Affaires extérieures, la Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Justice. Enfin, le ministère du Revenu national—Impôt demande 30 millions de dollars de plus pour compenser l'augmentation de la charge de travail due à la réforme fiscale de 1988 et aux nouvelles dispositions relatives au respect de la loi. Je crois qu'on a communiqué aux membres du Comité une liste plus détaillée de tous les crédits qui dépassent cinq millions de dollars.

Nous avons également remis au Comité une liste détaillée des 23 postes de 1\$ dans le présent budget des dépenses, avec des renseignements supplémentaires sur les cinq postes divers pour des autorisations spéciales autres que des virements entre crédits et pour l'autorisation de paiements d'octrois.

Ceci met un terme à mes observations préliminaires.

M. Stewart: Monsieur le président, je voudrais poser plusieurs questions. Certaines concernent le document intitulé «Budget supplémentaire des dépenses (B)», et une autre au moins de ces questions concerne la déclaration de M. Darling.

[Text]

statement. However, perhaps Senators Simard or Kelly have some questions to ask and would be prepared to begin.

Senator Simard: Your agenda is our agenda.

Senator Kelly: I am curious about the advance meeting Senator Stewart had with the witness and whether there was any priming of the issues to be discussed.

Senator Stewart: No. Mr. Chairman, I thanked the witness for having prepared the table that we will have printed in our records of this day and I would indicate that I am still unable to discover the principle on the basis of which items are statutory rather than included in a request for aids and supply. I say the "principle" because I understand the procedural difference but I still do not see how the sorting out takes place and I may explore that further with Mr. Darling. I am not sure that it is fair to expect him to have an answer but he may be helpful. I thought I could do that privately and that is what our preliminary discussion was about, Mr. Chairman.

In the second paragraph of your opening statement, Mr. Darling, you referred to a reserve for additional spending. You say:

Of the total appropriations requested in Supplementary Estimates "B", \$538 million is to be provided for from that reserve.

All right. I understand that. That is the reserve set up by the Minister of Finance in his budget statement. You then go on to say:

The balance of the \$939 million in these Estimates has been provided for from reserves set up in the accounts of Canada for the past fiscal year.

These latter items include money to restructure the Farm Credit Corporation, money to meet some of the retroactive provisions of the latest collective bargaining agreements with public service unions, and \$9 million for debt forgiveness and deletion. Would you amplify those sentences somewhat?

Mr. Darling: Yes, certainly, Senator Stewart. The three items that you have referred to are expenses that occurred in years other than the current fiscal year, and we have been trying slowly to move, in preparing the accounts of Canada, to show at the end of a fiscal year expenses that have been incurred in that fiscal year and, therefore, charged to that fiscal year even though we may not be able to seek parliamentary approval for them, as is the case with respect to the wage settlements, until a subsequent fiscal year. It could also be the case that this set of Supplementary Estimates is the first opportunity to inform Parliament that a statutory authority has been used to make a payment authorized by statute. If you like, it is previous year's expenditures properly recorded in the reserves of Canada as an expense against previous years, but until Parliament has either been informed or given its authority, we are not able to flow the cash out of the Consolidated Revenue Fund.

[Traduction]

Cependant, les sénateurs Simard et Kelly ont peut-être également des questions à poser, et seraient disposés à commencer.

Le sénateur Simard: Faites comme il vous plaira.

Le sénateur Kelly: J'aimerais en savoir davantage sur la réunion préliminaire qu'ont eue le sénateur Stewart et le témoin. Je me demandais si le sénateur n'avait pas préparé le témoin en discutant des questions à l'ordre du jour à l'avance?

Le sénateur Stewart: Non, monsieur le président. Je remercie le témoin d'avoir rédigé ce tableau que nous allons pouvoir faire imprimer dans notre fascicule d'aujourd'hui, et je dois dire que je ne saisis toujours pas le principe en vertu duquel des postes sont considérés comme législatifs, plutôt que d'être intégrés à une demande d'aide et de subsides. J'ai parlé de principes, car je sais qu'il existe une différence de procédure, mais je ne vois pas comment on répartit les postes de ces deux catégories, et j'aimerais approfondir la question avec M. Darling. Il n'aura peut-être pas de réponse précise à me donner, mais son aide me sera utile. J'ai pensé que je pouvais m'en entretenir avec lui en privé, et c'est pourquoi nous avons eu cet entretien préliminaire, monsieur le président.

Au deuxième paragraphe de votre exposé, monsieur Darling, vous avez parlé d'une réserve constituée pour des dépenses supplémentaires. Vous dites:

Des crédits totaux demandés dans le budget des dépenses supplémentaires «B», 538 millions de dollars doivent provenir de cette réserve.

Je le comprends parfaitement. Il s'agit de la réserve constituée par le ministre des Finances dans son exposé budgétaire. Vous dites ensuite:

Le solde de 939 millions de dollars sera prélevé sur les réserves établies dans les comptes du Canada au cours de l'exercice écoulé.

Ce montant comprend des fonds destinés à la restructuration de la Société du crédit agricole, l'argent nécessaire aux versements rétroactifs des dernières conventions collectives signées avec les syndicats de la fonction publique, ainsi que 9 millions de dollars pour les remises et les radiations de dettes. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

M. Darling: Certainement, sénateur. Les trois postes auxquels vous avez fait référence sont des dépenses encourues avant l'exercice en cours, et nous avons essayé de modifier la présentation des comptes du Canada de façon à faire apparaître à la fin de chaque exercice les dépenses effectuées au cours de cet exercice, et donc imputées sur le budget de cet exercice, même si elles n'ont pas été approuvées par le Parlement, comme c'est le cas des règlements salariaux. Il se pourrait également que par l'intermédiaire de ce budget, on signale au Parlement qu'un pouvoir législatif a servi à effectuer un versement autorisé par la loi. Si l'on veut, il s'agit de dépenses de l'exercice précédent qui figurent normalement dans les réserves du Canada en tant que dépenses à imputer sur l'exercice précédent, mais tant que le Parlement n'en a pas été informé et qu'il ne les a pas autorisées, nous ne pouvons prélever les montants correspondants sur le Fonds du revenu consolidé.

[Text]

Senator Stewart: Do you mean that you have unpaid debts? You have not taken the money out of the Consolidated Revenue Fund, the debts are outstanding, and you are now going to pay them, or do you mean that you have actually paid them and are now seeking authorization to pay?

Mr. Darling: If the statute had authorized payment, they would have been paid, which is the case with the Farm Credit Corporation and the Royal Canadian Mint.

Senator Stewart: But what sort of limbo prevailed, prevails now and will prevail until you have this statutory appropriation?

Mr. Darling: In the case of the retroactive wage settlements, there is enough money in the appropriations from Main Estimates normally to pay the wage bill for the total year, but because we have entered into collective agreements that are retroactive with respect to some portion of the settlement that was earned and due in the previous fiscal year for the workers involved, we have used the authority in each department's Estimates under Vote 1 to make that payment, but we have to supplement that vote or there will not be sufficient money in it by the end of the fiscal year to make the final month's payments of salaries. It depends on the circumstances of each department.

Senator Stewart: I notice under Treasury Board that you are asking for a very large new vote.

The Chairman: What page is that?

Senator Stewart: That is at page 86 of the Supplementary Estimates. You are asking for \$375 million extra, as new appropriation. Will part of that contingencies vote go to replace the money which you have already used from the previous appropriation for the payment of these pay list requirements to which you have just now referred?

Mr. Darling: That is the sole purpose for that appropriation, senator. It is to supplement the amount that was provided in the Main Estimates by the additional requirement for the wage agreements that have been concluded. Of that, \$330 million represented wages related to the past fiscal year, and the balance represents shortfalls estimated in those votes for the current fiscal year, that is for salaries earned during the current fiscal year.

The Chairman: Mr. Darling, going back to the second paragraph in your presentation this morning, you are speaking about \$3.1 billion as a reserve for additional spending through the Minister of Finance. So that is entirely different from the contingency fund that you have in Treasury Board?

Mr. Darling: The Minister of Finance's reserve is a reserve in his total spending plan for each fiscal year. That is estimated to be required to be held by the government for further contingencies that develop during the course of the year, that are new activities or new programs or unforeseen activities. None of that reserve can be accessed unless it is authorized by a statute. That could be under a continuing statute such as, for example, if you have an increase in inflation higher

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Voulez-vous dire que vous avez des dettes à payer? Vous n'avez pas prélevé les montants correspondants sur le Fonds du revenu consolidé, il s'agit donc de dettes échues, que vous allez régler, ou voulez-vous dire que vous les avez effectivement acquittées et que vous sollicitez après coup une autorisation à leur sujet?

M. Darling: Si la loi en a autorisé le paiement, elles ont été acquittées, et c'est notamment le cas en ce qui concerne la Société du crédit agricole et la Monnaie royale du Canada.

Le sénateur Stewart: Mais quelle est la situation qui prévaut tant que le Parlement n'a pas adopté de crédits législatifs?

M. Darling: Dans le cas des ententes salariales rétroactives, il y a généralement suffisamment d'argent dans les crédits du budget principal pour acquitter intégralement la facture salariale annuelle, mais comme nous avons conclu des ententes collectives qui s'appliquent rétroactivement sur une partie des salaires versés au cours de l'exercice précédent aux travailleurs concernés, nous avons invoqué les pouvoirs prévus au crédit 1 de chaque ministère pour effectuer ces versements, mais il nous faut compléter ce crédit, car sinon, il ne restera plus assez d'argent à la fin de l'exercice pour verser les salaires des derniers mois. Tout dépend donc des circonstances particulières à chaque ministère.

Le sénateur Stewart: J'ai remarqué qu'au chapitre du Conseil du Trésor, vous demandez un crédit supplémentaire très important.

Le président: C'est à quelle page?

Le sénateur Stewart: C'est à la page 42 du Budget supplémentaire. Vous demandez 375 millions de dollars supplémentaires en tant que nouveau crédit. Est-ce qu'une partie de ce crédit d'éventualités va remplacer les fonds du budget précédent que vous avez déjà utilisés pour les versements salariaux dont vous venez de parler?

M. Darling: C'est le seul objet de ce crédit, sénateur. Il vise à ajouter au montant prévu dans le budget principal les fonds supplémentaires nécessaires à l'exécution des ententes salariales conclues dans l'intervalle. Sur ce montant, 330 millions de dollars représentent des salaires correspondant à l'exercice précédent, le reste représente l'estimation de ce qu'il va falloir ajouter aux crédits de l'exercice en cours pour les salaires correspondant à ce même exercice.

Le président: Monsieur Darling, pour en revenir au deuxième paragraphe de votre exposé de ce matin, vous parlez d'une réserve de 3,1 milliards de dollars pour des dépenses supplémentaires du ministère des Finances. Ce montant est-il différent du compte des éventualités qui figure au chapitre du Conseil du Trésor?

M. Darling: La réserve du ministre des Finances fait partie de son plan de dépenses globales pour chaque exercice financier. Il s'agit du montant estimatif que le gouvernement devrait avoir pour faire face aux éventualités qui peuvent se présenter pendant l'année, soit de nouvelles activités ou de nouveaux programmes ou des activités imprévues. Toute dépense à même cette réserve doit être autorisée par un poste législatif. Il peut s'agir de postes législatifs permanents, par

[Text]

than what was assumed would be the case when we prepared Main Estimates for programs that are indexed to inflation, such as the old age pension amount. Then a portion of the increased funds has to flow to the old age pensioners by virtue of the authority of the statute. The source of the money that is used is the reserve established by the Minister of Finance. I think it is like any business. You know you will have contingencies unforeseen.

That is different from the contingency vote of the Treasury Board. The contingency vote of the Treasury Board is what you would call a float, primarily. It is to supplement temporarily a vote, if there is a shortfall in that vote, until such time as the funds can be replaced by an appropriation of Parliament. When those funds are replaced by the vote, the department repays the contingency vote. In the best of all worlds, at the end of the fiscal year, the amount actually disbursed from the contingency vote of the Treasury Board, in theory, would be zero. In reality, however, there are two types of payments that can be permanent charges against that contingency vote. The first type is the transfers for pay list shortfalls. We will draw down the vote for that purpose. The second purpose is to use it for clearly unforeseen events, where there is not an opportunity for Parliament to provide approval. If we had a crisis, for example, in late March—for the sake of argument, a roof fire in this building—where funds would have to be made available to do the necessary emergency work, and Parliament could not approve an appropriation before the 1st of April in the new fiscal year, and there were no funds available in other votes, we would use the Treasury Board contingency vote and that would become a permanent charge.

The Chairman: So the government has two cushions: One within the Finance Department; and one within Treasury Board.

Mr. Darling: I would say it is only one cushion.

The Chairman: They are different but still they are there to be used, if necessary?

Mr. Darling: If necessary.

Senator Stewart: Would it be fair to say, then, that the \$3.1 billion to which you refer is really only a part of the government's plans, whereas the amount in the Treasury Board contingency vote is money actually appropriated by Parliament, which, of course, is covered in the government's financial plans? So it is an appropriated part of the money that the minister expects the government will have to spend in a fiscal year?

Mr. Darling: That is correct, senator. I will try to see if I can explain it in a different way, to clarify it. When the Minister of Finance presents his budget, he provides a total expenditure line. In the current fiscal year, I believe it is \$142.9 billion. We have tabled estimates to date, including this set of estimates, in the amount of \$133.1 billion.

There are other accounts that make up the difference between what is in Estimates and what is in the government's

[Traduction]

exemple, si le taux d'inflation est plus élevé que nous l'avions supposé au moment d'établir le budget principal des programmes indexés au taux de l'inflation, notamment la pension de la sécurité de la vieillesse. Dans ce cas-là, le poste législatif autorise le versement de prestations de sécurité de la vieillesse plus élevées. Cet argent est puisé dans la réserve établie par le ministre des Finances. C'est comme pour toute autre entreprise. On sait qu'il y aura toujours des imprévus.

Ce n'est pas la même chose que le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. Ce crédit est essentiellement un fonds de caisse. Il vise à compléter provisoirement un crédit si les fonds affectés à ce crédit deviennent insuffisants et ce, jusqu'à ce que les fonds puissent être remplacés par de nouveaux crédits adoptés par le Parlement. Quand ces fonds sont remplacés par un crédit, le ministère rembourse le crédit pour éventualités. Idéalement, à la fin de l'exercice financier, le montant effectivement déboursé à même le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor devrait en théorie être nul. Il y a cependant deux types de paiements qui peuvent être imputés de façon permanente à ce crédit pour éventualités. Il y a d'abord les transferts pour compenser un manque à gagner à la liste de paye. On puise dans ce crédit à ce moment-là. Deuxièmement, on s'en sert pour les événements tout à fait imprévus, lorsqu'il n'est pas possible de demander l'autorisation du Parlement. S'il fallait absolument obtenir à la fin mars, à cause d'un incendie sur le toit de cet immeuble, par exemple, de l'argent pour faire des travaux de réparation d'urgence et que le Parlement ne puisse pas approuver de nouveaux crédits avant le premier avril du nouvel exercice financier et s'il n'y avait pas d'argent disponible ailleurs, nous utiliserions le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor et cela deviendrait une imputation permanente.

Le président: Le gouvernement a donc deux mécanismes de protection: un au ministère des Finances et un au Conseil du Trésor.

M. Darling: Je dirais qu'il n'y en a qu'un.

Le président: Ces réserves sont différentes, mais on peut malgré tout s'en servir au besoin?

M. Darling: Au besoin.

Le sénateur Stewart: Ne pourrait-on pas dire à ce moment-là que les 3,1 milliards de dollars dont vous parlez ne représentent qu'une partie des projets du gouvernement alors que le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor représente des fonds affectés par le Parlement et fait donc partie des projets financiers du gouvernement? Il s'agit d'une partie de l'argent que le ministre pense que le gouvernement devra dépenser pendant l'exercice financier?

M. Darling: C'est exact, sénateur. Je vais essayer d'expliquer cela de façon différente pour que ce soit plus clair. Quand le ministre des Finances présente son budget, il chiffre les dépenses totales. Pour l'exercice financier en cours, ce chiffre est de 142,9 milliards de dollars, je crois. Jusqu'à présent, nous avons déposé des budgets, y compris celui-ci, qui s'élèvent à 133,1 milliards de dollars.

Il y a d'autres comptes qui représentent la différence entre le montant qui figure dans le budget principal des dépenses et le

[Text]

total spending plan of the Minister of Finance, the so-called fiscal plan. Included in the total of the fiscal plan is an amount reserved for various unforeseen events, such as adjustments in prices on statutory programs, and including amounts from which Supplementary Estimates are subsequently sought from Parliament.

The other major factor in that expenditure plan is the disbursements under the Unemployment Insurance account and the disbursements under the Western Grain Stabilization account.

The Chairman: I suppose we have to accept the fact that this fiscal year is different from other fiscal years on account of having a Supplementary Estimates (A) that was not exactly a supplementary, and also on account of the fact that we used funds from other sources other than the usual way of providing them through regular Estimates and so on. That is what has happened this year.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I would like to go now, if I may, to page 22 which concerns the Department of Agriculture. Halfway down that page we see the heading "Further Details (Budgetary Items)" and moving over to Vote 15b, there is an item under that heading for "Tobacco sector in Ontario, Quebec and Prince Edward Island" in the amount \$10,892,000. Then below that we have an item for "Drought assistance" in the amount of \$5,815,000. At the moment, my question does not concern the substance of those lines, but is this: If Parliament enacts a bill which is based on this set of Estimates, would it be possible for the government to use some of the vote, let us say, that is set aside for drought assistance? In other words, would it be legally possible to use some of the money which is provided for drought assistance in these Estimates for the tobacco sector, or vice versa? Is it legally possible to move money around within, for example, Vote 15b?

Mr. Darling: I am hesitating, because it is not clear to me whether we are referring to a grant or a contribution. I will check the authorities. It is my understanding now that it is a contribution.

In any event, senator, if it were a grant, which it is not in the two instances you have cited, then the funds can only be used for the purposes of the grant. In other words, we cannot adjust a grant differently than what Parliament has provided for. However, in the case of contributions, the amounts are part of a total amount within the vote that, if it is not required for that purpose, can be shifted to another authorized purpose without parliamentary approval. Let me take your two examples: In the case of the tobacco sector, that is in fact a payment towards a four-year program that will run for another three years. We may find that applications come in more quickly than anticipated, and so the government would be obligated under the terms and conditions it has approved for the program to honour those contributions. Also, if there is money not required for other purposes within a vote, that money would be usable for the purposes of making a contribution payment to, for instance, tobacco farmers.

[Traduction]

montant indiqué dans le plan de dépenses global du ministre des Finances qu'on appelle le plan financier. Le montant total figurant dans le plan financier comprend un montant réserve aux événements imprévus comme, par exemple, le rajustement des coûts des programmes statutaires, et cela comprend des montants pour lesquels le gouvernement demandera plus tard des budgets supplémentaires au Parlement.

L'autre facteur important dans ce plan de dépenses, ce sont les versements effectués au titre du compte de l'assurance-chômage et du compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest.

Le président: Nous devons sans doute accepter que l'exercice financier en cours est différent des autres puisque le budget supplémentaire (A) n'était pas exactement un budget supplémentaire et puisque nous avons utilisé des fonds provenant d'autres sources que les budgets des dépenses. C'est ce qui s'est passé cette année.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais maintenant passer à la page 30 qui porte sur le ministère de l'Agriculture. À peu près au milieu de la page, on trouve sous la rubrique «Autre ventilation (Postes budgétaires)» au crédit 15b, un poste pour l'industrie du tabac en Ontario, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard d'un montant de 10,892,000\$. En dessous, il y a un poste pour l'Aide financière aux victimes de la sécheresse d'un montant de 5,815,000\$. Ma question ne porte pas sur les montants eux-mêmes, mais plutôt sur ceci: si le Parlement adopte un projet de loi qui découle de ce budget des dépenses, le gouvernement pourrait-il utiliser, par exemple, une partie du crédit réservé à l'Aide financière aux victimes de la sécheresse? Autrement dit, pourrait-il selon la loi utiliser une partie de l'argent réservé dans le budget aux victimes de la sécheresse pour aider l'industrie du tabac ou le contraire? Selon la loi, peut-on faire des transferts à l'intérieur du crédit 15b, par exemple?

M. Darling: J'hésite à répondre parce que je ne sais pas vraiment s'il s'agit d'une subvention ou d'une contribution. Je devrai vérifier les autorisations. Si je ne m'abuse, il s'agit effectivement d'une contribution.

De toute façon, sénateur, s'il s'agissait d'une subvention, ce qui n'est pas le cas dans les deux exemples que vous avez mentionnés, les fonds ne peuvent être utilisés qu'aux fins prévues par la subvention. Autrement dit, on ne peut pas changer une subvention autorisée par le Parlement. En revanche, les fonds pour les contributions font partie d'un montant total à l'intérieur du même crédit et, si l'on n'a pas besoin de les utiliser à la fin prévue, on peut s'en servir pour une autre utilisation autorisée sans l'approbation du Parlement. Prenons vos deux exemples. Pour l'industrie du tabac, il s'agit effectivement d'un paiement effectué dans le cadre d'un programme quadriennal, trois ans restant encore à courir. Il pourrait arriver que les demandes nous arrivent plus rapidement que prévu et, à ce moment-là, le gouvernement devrait verser les contributions selon les modalités approuvées. D'autre part, s'il y avait de l'argent dans un crédit dont on n'avait pas besoin pour autre chose, on pourrait s'en servir pour verser cette contribution aux producteurs de tabac, par exemple.

[Text]

However, if we were aware of that within the Treasury Board, in subsequent future years we would adjust downwards the amount of money available in that vote for that program. In other words, we do track it within the Board in the sense of ensuring that what we put before Parliament each year is the best estimate of disbursements required. However, there is no legal impediment imposed by Parliament to moving funds from one program to another.

Senator Stewart: So—

The Chairman: Senator Stewart, I believe Senator Kelly has a question.

Senator Stewart: Mr. Chairman, permit me to ask this question and then Senator Kelly can come in very appropriately.

On page 12 we have the heading "Proposed Schedule to the Appropriation Bill", and under "Agriculture" we have 15b, and it says "Agri-Food—The grants listed in the Estimates and contributions". That line is what will be enacted by Parliament; is that correct?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart: Therefore, in order to discover what it means, we have to go to another document, namely the Estimates and the list of contributions?

Mr. Darling: That is correct, as I understand the wording of the Appropriation Act, because it says: "The grants listed". The authority is only to make that payment for that purpose. For example, there is a grant to the Canadian Farm Women's Organization of \$20,000. Parliament has only authorized that payment for that purpose and no other.

However, contributions are not specifically limited; it is limited merely to the contributions. But if we have to accelerate or change, the governing limit is the Treasury Board minute that has established the terms and conditions of the program and the amount that can be disbursed under it.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I may have my answer in the last statement of Mr. Darling. I want to understand the distinction between grants and contributions, and I am not sure I understood your explanation. If I understood your answer to the question about moving money around, where they are contributions they can be moved around, and where grants are concerned, they cannot be moved around. That is what I believe you said.

Mr. Darling: That is correct. If the purpose of the vote worthiness is a general level of contributions, or a general level of grants for a broadly-defined purpose, we can spend money within that grant, but we cannot move the money to the contributions.

Senator Kelly: Regarding the two items that Senator Stewart referred to, the tobacco sector and the drought assistance program, I gather that they are grant programs.

Mr. Darling: No, those two programs are contribution programs.

Senator Kelly: Then they could be moved around?

[Traduction]

Cependant, si nous étions au courant de la situation au Conseil du Trésor, nous réduirions pour les années à venir le montant affecté à ce programme à l'intérieur du crédit. Autrement dit, le Conseil procède à quelques vérifications pour veiller à ce que le budget que nous présentons au Parlement chaque année représente bien les meilleures prévisions pouvant être établies pour les dépenses requises. Par ailleurs, le Parlement n'interdit nullement le transfert de fonds d'un programme à un autre.

Le sénateur Stewart: Donc . . .

Le président: Sénateur Stewart, je pense que le sénateur Kelly veut poser une question.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais poser ma question et ensuite le sénateur Kelly pourra avoir la parole.

À la page 12, on trouve le titre «Annexe proposée au projet de loi des crédits» et sous la rubrique «Agriculture» on trouve le crédit 15b et la mention «Agro-alimentaire—subventions inscrites au Budget et contributions». C'est ce qui sera mis en vigueur par le Parlement, n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Donc, pour voir ce que cela veut dire, il faut consulter un autre document, soit le budget des dépenses et la liste des contributions?

M. Darling: C'est exact si je comprends bien le texte de la Loi des crédits parce qu'il est question des subventions inscrites. L'autorisation ne vise que les versements à ce titre. Par exemple, une subvention de 20 000\$ est versée aux organisations canadiennes d'agriculteurs. Le Parlement a autorisé ce paiement uniquement à cette fin.

Il n'y a cependant pas de telles restrictions pour les contributions. Seules les «contributions» ne le sont pas. Si le montant doit être augmenté ou modifié, la limite est fixée par la décision du Conseil du Trésor qui établit les modalités du programme et le montant qui peut être déboursé dans le cadre de ce programme.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, la dernière déclaration de M. Darling a peut-être répondu à ma question. Je veux savoir quelle distinction existe entre les subventions et les contributions et je ne suis pas certain d'avoir compris votre explication. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit au sujet des transferts de fonds, l'argent peut être transféré s'il s'agit de contributions, mais pas s'il s'agit de subventions. Je pense que c'est ce que vous avez dit.

M. Darling: C'est exact. Si le crédit en cause vise des contributions de façon générale ou des subventions pour un objectif très vaste, l'argent peut être dépensé sans en dépasser les limites, mais il ne peut pas être transféré du côté des contributions.

Le sénateur Kelly: Les deux exemples mentionnés par le sénateur Stewart, soit l'industrie du tabac et l'aide financière aux victimes de la sécheresse, sont des programmes de subventions, j'imagine.

M. Darling: Non, ce sont des contributions.

Le sénateur Kelly: Dans ce cas, il pourrait y avoir transfert?

[Text]

Mr. Darling: Yes, if the money is not required in aggregate for those purposes in this fiscal year, and there is another purpose within that vote—and we must stay within that vote; that is why I restricted my example to an acceleration of applications under the tobacco assistance program. If I am the Minister of Agriculture, I cannot take the money from that vote and decide to build another building.

Senator Kelly: No, but you can move it up and down within this list under Vote 15B?

Mr. Darling: Yes, as required.

Senator Kelly: Thank you.

Senator Stewart: Perhaps we could now turn to page 28, the heading of which is "Communications—Canadian Broadcasting Corporation". We have a new appropriation of \$16,337,000 to bring the total Estimates for the Canadian Broadcasting Corporation operating expenditures to \$858,906,000. The addition is relatively small, and therefore it suggests to me that there is a very specific purpose. What is that specific purpose?

Mr. Darling: There are actually two purposes related to the provision of the \$16 million for the CBC. The first authorization was for \$6.5 million to provide relief to the corporation for the telecommunications sales tax. As a matter of policy, since 1984-85 the government has not been providing relief to appropriations to crown corporations or departments, for price adjustments on operating budgets. The Treasury Board has been prepared to review on a case-by-case basis whether the impact of a price increase is sufficiently severe to the operations of a department or corporation that some relief should be provided to allow it to continue its operations. In the case of the CBC, the Treasury Board has authorized an increase in the appropriation to compensate the corporation for the increased telecommunications tax which it is returning to the federal treasury as a tax payment. In a sense it is a fiscally neutral appropriation, but it is an extra cost to the operations of the corporation.

Similarly, if a department were hit with, for example, a postage increase that it could not absorb without having to severely curtail its responsibilities to provide services to the Canadian public, we would look at the situation. However, as a general rule, we have said departments must absorb price increases.

Senator Stewart: In the case of this particular tax, private broadcasters would be required to pay it as well as the CBC, but private broadcasters would not be made whole by an act of Parliament?

Mr. Darling: The issue there is that generally Parliament is responsible through appropriations for approximately 75 per cent of the operating budget of the corporation. A shareholder or supplier of funds to a corporation would have to review the total operating budget of that corporation and make judgments as to what they are prepared to support. There is a difference because it is the shareholder who is providing the support.

[Traduction]

M. Darling: Oui, si nous n'avons pas besoin de tout l'argent pour ces deux programmes pendant l'exercice financier en cours et s'il existe un autre programme à l'intérieur du même crédit, mais nous ne pouvons pas en dépasser les limites; c'est pour cela que j'ai parlé uniquement dans mon exemple d'une multiplication des demandes aux termes du Programme d'aide aux producteurs de tabac. Si je suis ministre de l'Agriculture, je ne peux pas me servir de l'argent affecté à ce crédit pour construire un autre immeuble.

Le sénateur Kelly: Non, mais vous pourriez utiliser cet argent pour tout programme mentionné au crédit 15b?

M. Darling: Oui, au besoin.

Le sénateur Kelly: Merci.

Le sénateur Stewart: Nous pourrions peut-être passer maintenant à la page 40, dont le titre est «Communications—Société Radio-Canada». On trouve ici un nouveau crédit de 16,337,000\$, ce qui fait passer les dépenses d'exploitation totales prévues pour la société Radio-Canada à 858,906,000\$. Le montant supplémentaire est relativement petit et cela me pousse à penser qu'il doit servir à un but très précis. Quel est ce but précis?

M. Darling: Cette affectation de 16 millions de dollars à la société Radio-Canada vise en réalité deux objectifs. La première autorisation s'élevait à 6,5 millions de dollars et visait à indemniser la société de la taxe de vente sur les télécommunications. Depuis 1984-1985, le gouvernement a pour politique de ne pas augmenter le budget de fonctionnement des sociétés de la Couronne ou des ministères pour tenir compte des hausses de prix. Le Conseil du Trésor examine, dans chaque cas, si les répercussions d'une hausse de prix sont telles qu'il faut aider un ministère ou une société d'État à poursuivre ses activités. Dans le cas de Radio-Canada, le Conseil du Trésor a autorisé l'augmentation de ces crédits pour compenser la hausse de la taxe sur les télécommunications que la SRC verse au Trésor public. Dans un certain sens, ce crédit n'est pas une véritable dépense, mais il représente des frais supplémentaires pour la Société.

Également, si un ministère doit faire face à une augmentation de ses frais d'affranchissement qu'il n'est pas capable d'absorber sans avoir à réduire les services fournis au public canadien, nous allons examiner la situation. Toutefois, en général, nous estimons que les ministères doivent absorber les hausses de prix.

Le sénateur Stewart: Dans le cas de cette taxe, les radiodiffuseurs privés doivent la payer au même titre que Radio-Canada, mais sans pouvoir y échapper grâce à une loi du Parlement?

M. Darling: De façon générale, c'est le Parlement qui accorde les crédits couvrant environ 75 p. 100 du budget de fonctionnement de la SRC. Les actionnaires ou les bailleurs de fonds d'une société doivent normalement examiner le budget d'exploitation de cette dernière pour voir s'ils l'approuvent ou non. La situation n'est pas la même étant donné que c'est l'actionnaire qui donne son approbation.

[Text]

If I may, the second aspect is with respect to wage settlements. We treat the CBC like all departments when we prepare the Main Estimates. We make a provisional estimate of the wage settlements to be negotiated either by the government or by the particular corporation, which is the case here. The provision in the Main Estimates for the current fiscal year was for a 3.5 per cent increase. That increase was chosen quite deliberately because we did not wish to signal to the unions that the government might be prepared to settle at, for the sake of argument, 8 per cent or whatever. When you reach your settlement you then have to look at the shortfall in the votes as a result of that settlement. In the case of the CBC it was required to settle as a result of the collective bargaining process at an average wage of 4.9 per cent, compared to the 3.5 per cent we had built into the Main Estimates for the current fiscal year. I can advise you that in this instance the full amount was not compensated for entirely by the Treasury Board. The corporation was instructed to absorb some portion of that collective agreement by readjusting its internal operations. So the corporation did not get full compensation for that 4.9 per cent settlement.

The Chairman: Are there any further questions on that vote?

Senator Stewart: If not, may we go the Consumer and Corporate Affairs votes on page 30. Vote 25b provides for an appropriation for program expenditures for the Patented Medicine Prices Review Board in the amount of \$176,000. It is a new board. The total expenditure is relatively small, yet here we have a requirement for a new appropriation. Why was that not anticipated?

Mr. Darling: The short explanation is that it is a relatively new board. When we prepared the Main Estimates last year, we established an initial budget, but at that time we had no workload experience on which we could establish an appropriate ongoing operating budget. Based on the board's experience through to June of the current fiscal year, they established that they had a backlog of case work developing and that they had a requirement for additional resources in order to deal with that backlog and to prevent it from building up further. So we provided it with a supplemental authority. This procedure is fairly consistent with the practice we follow with a new organization. We will deliberately under estimate, rather than over estimate, their requirements so that we have a track record of what exactly is the demand that has to be served by the agency. I agree that it is a small amount, but it related to the document workload requirement.

Senator Kelly: Under the same ministry on page 29 under the heading "Objects of Expenditure" the total is \$3.078 million. I notice that for professional and special services there is an expenditure of \$1.691 million. Would that be for outside services? I notice that the ministry is upgrading its automation systems, but there are separate estimates for that upgrading. I am wondering to what that expenditure refers. I assume that it is an unusual expenditure that was not anticipated.

Mr. Darling: I am looking here at the details of the amount shown. First, the expenditure is for procuring outside expertise,

[Traduction]

Si vous le permettez, j'aimerais parler des règlements salariaux. Lorsque nous préparons le budget principal des dépenses, nous traitons Radio-Canada comme tous les autres ministères. Nous prévoyons un montant pour les hausses de salaires qui seront négociées par le gouvernement ou la société d'État en question. Le budget principal des dépenses pour l'exercice en cours prévoyait une augmentation de 3,5 p. 100. Nous avons choisi ce chiffre délibérément parce que nous ne voulions pas donner au syndicat l'impression que le gouvernement serait prêt à accepter, disons 8 p. 100. Lorsqu'une augmentation est négociée, il s'agit de voir si les crédits vont demeurer suffisants. Dans le cas de la SRC, à la suite des négociations collectives, elle a dû consentir une augmentation de salaires moyenne de 4,9 p. 100, au lieu des 3,5 p. 100 que nous avions prévus dans le budget principal des dépenses. Je peux vous dire que, dans ce cas, le Conseil du Trésor n'a pas déboursé la totalité de la différence. La SRC a reçu l'ordre d'absorber une partie de cette dépense en réorganisant ses activités internes. La SRC n'a donc pas été entièrement dédommée pour cette hausse de 4,9 p. 100.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser au sujet de ce crédit?

Le sénateur Stewart: Dans la négative, nous pourrions peut-être passer aux crédits du ministère de la Consommation et des Corporations, page 46. Le crédit 25 b prévoit 176 000\$ pour le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés. Il s'agit d'un nouveau conseil. Ses dépenses totales sont relativement réduites, mais nous avons besoin de nouveaux crédits. Pourquoi ne l'avait-on pas prévu?

M. Darling: En deux mots, il s'agit d'un conseil relativement nouveau. Lorsque nous avons préparé le budget principal des dépenses, l'année dernière, nous avons établi son budget initial, mais nous n'avions pas l'expérience requise pour établir un budget de fonctionnement adéquat. En juin dernier, le Conseil s'est rendu compte qu'il avait accumulé un certain retard et qu'il avait besoin de ressources supplémentaires pour le liquider et éviter de se laisser de nouveau déborder. Nous lui avons donc accordé des crédits supplémentaires. C'est ainsi que nous procédons d'habitude pour les nouveaux organismes. Nous sous-estimons ses besoins de propos délibéré, au lieu de les surestimer, afin que nous connaissions exactement la demande à laquelle l'organisme en question doit répondre. Je reconnais qu'il s'agit d'un petit montant, mais il est en rapport avec la charge de travail du Conseil.

Le sénateur Kelly: Dans le budget du même ministère, à la page 45, à la rubrique «Articles de dépenses», nous avons un total de 3,078 millions de dollars. Je remarque qu'il y a 1,691 million pour les services professionnels et spéciaux. Combien y a-t-il pour les services externes? Je constate que le ministère améliore ses systèmes informatiques, mais que ces dépenses sont prévues à part. Je me demande ce que ce montant comprend. Je suppose qu'il s'agit d'une dépense inhabituelle, qui n'était pas prévue.

M. Darling: Je suis en train d'examiner la ventilation du montant indiqué. Cela couvre d'abord l'embauche d'experts de

[Text]

such as consultants, related primarily to the development of the Patent Office automation and the development of the Competition Office automated support system. You have two specific activities in that department which are being automated. In fact, in both instances the expenditure is for planning for their automation. The government would be engaging consultants and experts in the development of computer programs and computer designs to advise it on the appropriate investments in hardware and software to serve the needs of the program.

Senator Kelly: I made the assumption that there was a connection, but I am not sure that I follow your accounting process. Let us take the development of the Patent Office automation in the amount of \$1.626 million.

Mr. Darling: That's right.

Senator Kelly: This \$1.691 million is over and above that; is that correct?

Mr. Darling: In the first table, the \$1.6 million, is, by activity, what we have been using the funds for. We are still dealing with the total \$3.7 million. The next table is by what purpose, and that is still \$3.7 million.

Senator Kelly: What is the Procurement Review Board?

Mr. Darling: The Procurement Review Board is a new board established under the Free Trade Agreement with the United States government. Its purpose is to hear, deal with, or adjudicate complaints that may be made by either Canadian or American nationals with respect to their being excluded from the opportunity to compete for procurement financed by the federal government up to a certain value.

Senator Kelly: You note at the bottom of page 31, "Funds in the amount of \$1,304,000 were advanced from the Treasury Board Contingencies Vote to provide temporary funding in this Program." Does that refer to the earlier response you gave to Senator Stewart's question?

Mr. Darling: Yes.

Senator Kelly: What happens in a situation like that? Am I correct that this money is advanced, the Procurement Review Board gets underway and then is this \$1.304 million to reimburse the Treasury Board Contingency Fund?

Mr. Darling: That is the purpose. In other words, when the Procurement Review Board, was established by the Free Trade Agreement, we did not have sufficient information to put an item in the Main Estimates, but it was required to become operational under the Free Trade Agreement at a certain date. Therefore, we advanced the funds from the Treasury Board vote to allow it to become operational. When this Estimate is approved as an appropriation, that portion of the Estimate will be paid back to the contingency fund.

Senator Kelly: What happens if it is not approved? What has been approved is the reimbursement of the contingency

[Traduction]

l'extérieur, par exemple des experts-conseils, pour informatiser le Bureau des brevets et mettre au point le système de soutien informatisé du Bureau de la concurrence. Deux activités différentes du ministère sont automatisées. Dans les deux cas, les dépenses ont été prévues. Le gouvernement doit engager des experts-conseils en programmation et en informatique pour lui recommander les investissements à faire dans le matériel et le logiciel pour répondre aux besoins du programme.

Le sénateur Kelly: Je supposais qu'il y avait un rapport, mais je ne suis pas certain d'avoir compris votre méthode de comptabilité. Prenons l'informatisation du Bureau des brevets pour laquelle vous avez prévu 1,626 million de dollars.

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Kelly: Ce montant de 1,691 million s'ajoute au total, n'est-ce pas?

M. Darling: Dans le premier tableau, nous indiquons, par activité, ce que nous avons fait de ces fonds. Le total est toujours de 3,7 millions. Dans le tableau suivant nous indiquons l'objectif de ces dépenses qui sont encore de 3,7 millions de dollars.

Le sénateur Kelly: Qu'est-ce que la Commission de révision des marchés publics?

M. Darling: La Commission de révision des marchés publics est une nouvelle commission établie dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis. Son but est d'entendre ou d'arbitrer les plaintes formulées par des Canadiens ou des Américains qui n'ont pas eu la possibilité d'obtenir des marchés publics financés par le gouvernement fédéral, jusqu'à concurrence d'un certain montant.

Le sénateur Kelly: Au bas de la page 47 vous dites que «l'avance de fonds d'un montant de 1,304,000\$ provient du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor en vue de financer temporairement ce Programme». Est-ce en rapport avec la réponse que vous avez donnée tout à l'heure au sénateur Stewart?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Kelly: Qu'arrive-t-il en pareil cas? Ai-je raison de croire que l'argent a été avancé pour que la Commission de révision des marchés publics entreprenne ses activités et que ce montant de 1,304 million doit lui permettre de rembourser le fonds pour éventualités du Conseil du Trésor?

M. Darling: En effet. Autrement dit, lorsque la Commission de révision des marchés publics a été créée à la suite de l'Accord de libre-échange, nous n'avions pas suffisamment de renseignements pour prévoir des crédits dans le budget principal des dépenses, alors que cette commission devait entreprendre ses activités à une certaine date en vertu de l'Accord. Nous lui avons donc avancé des fonds sur le crédit du Conseil du Trésor pour lui permettre d'entrer en fonctions. Lorsque ces crédits seront approuvés, une partie d'entre eux servira à rembourser le fonds pour éventualités.

Le sénateur Kelly: Qu'arrivera-t-il s'ils ne sont pas approuvés? C'est seulement le remboursement du fonds pour éventua-

[Text]

fund. I am trying to understand how this whole process works. As I understand it, the Procurement Review Board was approved without any clear idea of what it might cost.

Mr. Darling: A detailed plan had been worked out.

Senator Kelly: The board is now off and running and money is taken from the Treasury Board Contingency Fund to pay its bills. Then you would go through the motions of approving something like that so as to reimburse the contingency fund; is that correct?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Kelly: There has to be a foregone conclusion that these amounts will be automatically approved or the contingency fund would run out and you would have to vote yourself another contingency fund.

Mr. Darling: To elaborate on your comments, if Parliament were not to approve this set of Estimates, then the amount that was drawn down would remain a permanent charge against the Treasury Board contingency fund and be reported that way by the Auditor General.

If we had fully drawn down the amount of the contingency vote and we needed an additional \$1.6 million for the Procurement Review Board, we would have no standing appropriation authority in Parliament to charge that \$1.6 million and we simply could not have let the board begin its operations. There would have been no money that we could have drawn down to let it get started.

Senator Kelly: I am trying to find out how control is exercised.

Mr. Darling: Control is exercised through the amount of money that the Treasury Board approves as a disbursement and a draw against the contingency vote. The staff of the secretariat will go very carefully over the proposed requirements and I guess it is fair to say that my staff probably screens out a considerable amount of spending that is proposed by managers before we put an item to Treasury Board for approval. Treasury Board ministers themselves have an opportunity to say that they do not want that spending rate to occur and they may cut it back further. It is only the amount that Treasury Board has finally approved that appears as an item in the Supplementary Estimates.

Senator Kelly: So the process that led to the expenditure of \$1.3 million included what you have just described.

Mr. Darling: The \$1.3 million could not start to be spent until Treasury Board had actually approved the budget.

The Chairman: Are you certain this amount will be enough funding for the year?

Mr. Darling: At this point I do not think we have sufficient experience with this board to know if it is adequate, because it has only been operating for a short period of time. This is the initial budget of that particular board. If there is little activity, one can anticipate that they will not spend that appropriation. We have tried to establish what is a minimal, realistic budget to allow it to be operational.

[Traduction]

lités qui a été autorisé. J'essaie de comprendre comment tout cela fonctionne. Si je ne m'abuse, le gouvernement a approuvé l'établissement de la Commission de révision des marchés publics sans savoir exactement ce qu'elle allait coûter.

M. Darling: Un plan détaillé a été préparé.

Le sénateur Kelly: La Commission est entrée en fonctions et l'argent dont elle avait besoin pour payer ses factures a été prélevé sur le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. Vous devez ensuite faire approuver ce genre de crédit pour que le fonds pour éventualités puisse être remboursé, n'est-ce pas?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Kelly: Vous avez dû conclure que le Parlement approuverait automatiquement ces montants sans quoi le crédit pour éventualités serait épuisé et vous seriez obligé d'en voter un autre.

M. Darling: Si le Parlement n'approuvait pas ce budget, l'avance de fonds resterait imputée en permanence au crédit pour éventualités du Conseil du Trésor et c'est sous cette forme que le Vérificateur général en ferait rapport.

Si nous avions épuisé le crédit pour éventualités et s'il nous fallait 1,6 million de plus pour la Commission de révision des marchés publics, nous n'aurions pas été autorisés par le Parlement à emprunter ce montant de 1,6 million de dollars et nous n'aurions pas pu laisser la Commission entrer en fonctions. Nous n'aurions pas eu de fonds dans lesquels puiser une avance.

Le sénateur Kelly: J'essaie d'établir comment le contrôle est exercé.

M. Darling: Le Conseil du Trésor accepte qu'un certain montant soit déboursé et prélevé sur le crédit d'éventualités. C'est ainsi que le contrôle est exercé. Le personnel du Secrétariat examine très attentivement les besoins et on peut dire que mon équipe examine à la loupe la plupart des dépenses proposées par les gestionnaires avant de les soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor. Les ministres du Conseil du Trésor peuvent décider, de leur côté, de ne pas autoriser des dépenses aussi importantes, et réduire davantage les crédits. C'est seulement le montant approuvé par le Conseil du Trésor qui apparaît dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Le sénateur Kelly: C'est donc ainsi que l'on a procédé pour cette dépense de 1,3 million de dollars.

M. Darling: Il n'était pas possible de commencer à dépenser ce montant de 1,3 million tant que le Conseil du Trésor n'avait pas approuvé le budget.

Le président: Êtes-vous certain que ce montant suffira à financer la Commission pendant toute l'année?

M. Darling: Pour le moment, nous manquons d'expérience pour dire si cela suffit, étant donné que la Commission n'exerce ses activités que depuis peu de temps. Il s'agit de son budget initial. Si la commission est peu active, elle ne dépensera sans doute pas ce montant. Nous avons essayé de prévoir le montant minimum dont la Commission aurait besoin pour fonctionner.

[Text]

The Chairman: If it is inadequate, then you will have to come back with Supplementary Estimates.

Mr. Darling: If it requires additional funding, we will have to come back with Supplementary Estimates.

Senator Simard: On the first page of your opening statement you say:

The balance of the \$939 million in these Estimates has been provided for from reserves set up in the accounts of Canada for the past fiscal year.

What do you mean by the word "past"?

Mr. Darling: It means that amount of money, \$939 million, is not part of the \$3.1 billion reserve that is to be spent in this year. Perhaps the right way to characterize it is to say that in the last fiscal year, the Minister of Finance had a reserve in his budget of \$4.1 billion. That \$939 million is part of the \$4.1 billion of last year's reserve and, had we been able to bring those items before Parliament last year, we would have done so. Indeed, in the case of the Farm Credit Corporation, the only reason we did not do so was because we did not have an opportunity to present Supplementary Estimates (C) last year where we would have sought that authority.

Senator Simard: We are talking about money that should be charged to the fiscal year 1988-89, is that correct?

Mr. Darling: It is charged in the 1988-89 fiscal year.

Senator Simard: Am I correct that it is only in here for information or approval?

Mr. Darling: the Treasury Board contingency vote portion of it is here for approval. The Royal Canadian Mint was given approval, I believe, on June 27 of this fiscal year. Royal Assent was given to the bill that relates to these disbursements. The Farm Credit Corporation Act has a continuing authority in Section 12(1)(b) of its act.

Senator Simard: This \$939 million is part of closing the books at the end of March when the final figures were available, is that correct.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart: Now that we are back on that topic, may I ask a question? Did you say just now that the \$939 million was provided for in the minister's plan from a reserve of \$4 billion?

Mr. Darling: That is in the 1988-89 fiscal year.

Senator Stewart: What do you mean by saying, "The balance... has been provided for from reserves set up in the accounts of Canada for the past fiscal year"? You seem to be talking about two different things. First you talk about the minister's fiscal plan and then the accounts of Canada.

[Traduction]

Le président: S'il ne suffit pas, vous devrez présenter un nouveau budget supplémentaire.

M. Darling: Si la commission manque d'argent, nous devrons, en effet, présenter un budget supplémentaire.

Le sénateur Simard: A la première page de votre déclaration liminaire vous dites ceci:

Le solde de 939 millions de dollars sera prélevé dans les réserves établies dans les comptes du Canada au cours de l'exercice écoulé.

Qu'entendez-vous par le mot «écoulé»?

M. Darling: J'entends par là que ces 939 millions de dollars ne font pas partie de la réserve de 3,1 milliards de dollars qui doit être dépensée cette année. La meilleure façon de l'expliquer, c'est peut-être de vous dire que le ministre des Finances avait une réserve dans son budget de 4,1 milliards de dollars. Ces 939 millions de dollars font partie de cette réserve de 4,1 milliards de dollars de l'an dernier. Si nous avions pu présenter ces postes au Parlement avant la fin du dernier exercice, nous l'aurions fait. En fait, la seule raison pour laquelle nous ne l'avons pas fait dans le cas de la Société du crédit agricole, c'est que nous n'avons pas eu l'occasion l'an dernier de présenter un budget des dépenses supplémentaire (C) par lequel nous aurions pu demander les crédits nécessaires.

Le sénateur Simard: Nous parlons ici de postes budgétaires qui devraient être imputés à l'exercice financier 1988-1989, n'est-ce pas?

M. Darling: En effet, ils sont imputés à l'exercice financier 1988-1989.

Le sénateur Simard: Ai-je raison de croire que vous les avez inclus ici uniquement à titre d'information, ou cherchez-vous à les faire approuver?

M. Darling: La partie de ce montant qui vise le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor vous est soumis pour approbation. La Monnaie royale canadienne a reçu son approbation le 27 juin du présent exercice financier, si je ne m'abuse. Le projet de loi relatif à ces débours a reçu la sanction royale. La Société du crédit agricole a un pouvoir de dépenser permanent en vertu de l'alinéa 12(1)b) de sa loi organique.

Le sénateur Simard: Ces 939 millions de dollars ont été inscrits au moment de la comptabilisation finale à la clôture de l'exercice en mars, c'est bien cela?

M. Darling: En effet.

Le sénateur Stewart: Maintenant que nous sommes revenus à ce sujet, puis-je vous poser une question? Vous ai-je bien entendu dire que les 939 millions de dollars sont imputés, dans le plan financier du ministre, à la réserve de 4 milliards de dollars?

M. Darling: Oui, pour l'exercice financier 1988-1989.

Le sénateur Stewart: Qu'avez-vous voulu laisser entendre en disant que le reste du montant avait été imputé aux réserves prévues dans les comptes du Canada pour le dernier exercice financier? Vous semblez parler de deux choses différentes. Vous avez tout d'abord parlé du plan financier du ministre, puis des comptes du Canada.

[Text]

Mr. Darling: In terms of the minister's plan, at the end of the fiscal year, if there is a requirement to reserve a portion of that plan for expenses that can be legitimately charged in that fiscal year, they are set up as a reserve in the accounts of Canada and the amount is therefore reflected in an increased level on the deficit that is incurred in that fiscal year.

Senator Stewart: Who sets up the accounts of Canada? Is that done by Parliament?

Mr. Darling: The accounts of Canada are set up by the Comptroller General, based on total disbursements, total receipts, plus reserves that ought to be required.

Senator Stewart: So this amount of the \$939 million might affect, to come to the bottom line, the deficit in the previous fiscal year, but it would not affect the deficit in the current fiscal year?

Mr. Darling: That is correct. That is really the import of the comment I was making, that that portion of it is not chargeable to the \$142.9 billion of this year's expenditure.

Senator Stewart: How often do you have relatively large amounts—this is over \$900 million—coming in so late? We get a figure for the annual deficit and then we are told that almost \$1 billion has to be added onto that several months afterwards.

Mr. Darling: The number you got for the deficit for 1988-89 included that \$900 million. It is not to be added on later. It is part of last year's reported deficit.

Senator Stewart: Oh, I see.

Mr. Darling: In terms of amounts, normally they would be smaller. As I indicated, had we had an opportunity to table Supplementary Estimates (C) last fiscal year, the Farm Credit Corporation would have been reported at that time because that appropriation is dealing with losses incurred by the corporation over several previous years. The government only made a decision in the last fiscal year to restructure the capital of the corporation, in effect to write off its non-repayable loans.

Senator Stewart: Can we go to a new department? The next department would be External Affairs, as far as I am concerned, at page 41. I notice that there is \$1,495,000 for the Northwest Atlantic Fishery and then we go down and we discover that part of that is in Vote 1b, \$1,345,000, and then in Vote 10b there is \$150,000, which is for a grant. Perhaps we could get rid of the grant first. If you turn over the page, you will find that that is contributions to Canadian and European organizations representing fishing interests and environmental concerns. Could you tell us a little about that interesting set of proposals for contributions? Who is going to get this money?

[Traduction]

M. Darling: Lorsqu'à la fin de l'exercice financier, il s'avère nécessaire de réserver une partie des fonds prévus dans le plan financier du ministre pour couvrir des dépenses qui peuvent légitimement être imputées à cet exercice financier, les fonds nécessaires sont transformés en réserve dans les comptes du Canada et entraînent donc un accroissement du déficit pour l'exercice financier en question.

Le sénateur Stewart: Qui établit les comptes du Canada? Est-ce le Parlement?

M. Darling: Les comptes du Canada sont établis par le Contrôleur général, en fonction des dépenses totales, des recettes totales et des réserves nécessaires.

Le sénateur Stewart: Ainsi, ces 939 millions de dollars pourraient, au bout du compte, avoir un effet sur le déficit de l'exercice financier précédent, mais pas sur celui de l'exercice financier en cours?

M. Darling: Exactement. C'est bien là ce que j'ai voulu dire, à savoir que ce montant n'est pas imputable aux dépenses de 142,9 milliards de dollars prévues pour cette année.

Le sénateur Stewart: Arrive-t-il souvent que des montants aussi importants—il s'agit de plus de 900 millions de dollars—viennent se rajouter aussi tardivement? On nous dit que le déficit annuel est d'un certain montant, puis on apprend plusieurs mois plus tard qu'il faut rajouter à ce montant presque un milliard de dollars.

M. Darling: Le déficit établi pour 1988-1989 comprenait ces 900 millions de dollars. Ils n'ont pas à être ajoutés plus tard. Ils font partie du déficit indiqué pour le dernier exercice financier.

Le sénateur Stewart: Ah bon, je vois.

M. Darling: Pour ce qui est du montant en cause, normalement, il ne serait pas aussi élevé. Comme je l'ai dit, si nous avions pu déposer un budget des dépenses supplémentaire (C) au cours du dernier exercice financier, le crédit relatif à la Société du crédit agricole aurait été comptabilisé à ce moment-là, puisqu'il concerne des pertes essuyées sur plusieurs des exercices précédents. C'est seulement lors du dernier exercice financier que le gouvernement a décidé de restructurer le capital de la société, de manière à radier en fait ses prêts non recouvrables.

Le sénateur Stewart: Pouvons-nous passer à un autre ministère? Le suivant, pour ma part, serait le ministère des Affaires extérieures, qui se trouve à la page 22. Je constate qu'on a prévu un crédit de 1,495,000\$ pour les Pêches dans l'Atlantique nord-ouest puis je vois un peu plus loin que ce montant est ventilé de la façon suivante: 1,345,000\$ au crédit 1b et 150,000\$ au crédit 10b, qui est une subvention. Nous pourrions peut-être commencer par la subvention. Si vous vous reportez à la page suivante, vous verrez qu'il s'agit de contributions à des organisations canadiennes et européennes qui s'occupent de pêches et de questions environnementales. Pourriez-vous nous donner un peu plus de détails au sujet de ces contributions proposées qui me paraissent très intéressantes? À qui ces fonds seront-ils versés?

[Text]

Mr. Darling: I do not have the information, senator, in my briefing notes as to who will receive the grants. So I would like to take that under advisement.

Senator Stewart: Let me move away from fisheries for just a moment, on that same page 42, on the grants, we have grants to the International Fund for Ireland, half a million dollars. What is that all about?

Mr. Darling: Briefly, in 1985, there was an Anglo-Irish agreement signed to establish the International Fund for Ireland, and its purpose was to fund economic and social development projects in the strife-affected areas of Northern Ireland and the Republic of Ireland. Contributions were sought from the international community to support this fund. The United States and the European Economic Community are the principal donors but the Canadian government has also pledged a contribution to the fund.

Senator Stewart: Could we go back to Vote 1b on the previous page? The Northwest Atlantic Fishery, Vote 1b, which is operating expenditures, Canadian interests abroad. Why the additional money there for the fishery?

Mr. Darling: The requirement goes back to the problem of overfishing of the international waters, primarily by European fishermen. The government has realized that it needs to explain and to increase public awareness in Europe that the overfishing is actually having a major impact on the total available fish stocks. The purpose of this specific program is to inform the European public and European decision makers of the context in which the Northwest Atlantic Fisheries Organization has set quotas, and to encourage the individuals affected, as well as the authorities in those countries, to respect those quotas. It is a case of making sure there is an understanding of what is happening to the fish stocks in Europe, which are also impacting on our own fisheries, in terms of reduced allowable catches. It is really part of a strategy to contain overfishing in the North Atlantic.

Senator Stewart: I want to go back to the point that I raised earlier with regard to agriculture. I am not suggesting that the total amount will not be spent for the North Atlantic Fishery purpose that you just now explained, but let us say that they spend only \$345,000 for that purpose, and that there was \$1 million left. It could be used for increased operating and capital costs of the department, is that correct? They are both in under 1b?

Mr. Darling: Yes. Because they are part of Vote 1, if the funds are not required for that purpose, they could be used for other purposes relating to any legitimate expenditures under the departmental administration vote.

Senator Stewart: So Parliament is really not appropriating very specifically. I comment. I am not asking you to agree or disagree. Vote 1b includes international trade development programs, immigration, increased operating and capital costs

[Traduction]

M. Darling: Comme je n'ai pas les noms des bénéficiaires dans mes notes d'information, sénateur, j'aimerais pouvoir répondre plus tard à cette question.

Le sénateur Stewart: Si nous laissons tomber un moment la question des pêches, nous constatons, toujours à la page 23, où sont indiquées les subventions, qu'une subvention de 500,000\$ est prévue pour le Fonds international pour l'Irlande. De quoi s'agit-il au juste?

M. Darling: Voici en gros de quoi il s'agit. En 1985, une entente anglo-irlandaise a été signée en vue de la création de ce Fonds international pour l'Irlande, qui a pour but de financer des projets de développement économique et social dans les régions d'Irlande du nord et de la République d'Irlande qui sont touchées par les hostilités. On a sollicité des contributions de la communauté internationale pour la création de ce fonds. Les États-Unis et la Communauté économique européenne sont les principaux donateurs, mais le gouvernement canadien a lui aussi accepté d'y contribuer.

Le sénateur Stewart: Pouvons-nous maintenant revenir au crédit 1b à la page précédente, Pêches dans l'Atlantique nord-ouest, à la rubrique Dépenses de fonctionnement, Intérêts du Canada à l'étranger? Pourquoi ces crédits supplémentaires sont-ils nécessaires pour les pêches?

M. Darling: Ces fonds sont nécessaires à cause de la surpêche dans les eaux internationales, notamment par les pêcheurs européens. Le gouvernement s'est rendu compte qu'il devait sensibiliser le public européen au fait que la surpêche a une incidence importante sur l'ensemble des stocks de poissons. Le programme en question vise donc à informer le public et les décideurs européens du contexte dans lequel l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest a établi des contingents de pêche et a encouragé les pêcheurs eux-mêmes ainsi que les autorités à respecter ces contingents. Il s'agit de mieux faire comprendre en Europe la situation relative aux stocks de poissons, laquelle entraîne des conséquences négatives pour nous, du fait que le nombre de prises autorisées se trouve réduit. Ce programme s'inscrit dans le cadre d'une stratégie visant à limiter la surpêche dans l'Atlantique-nord.

Le sénateur Stewart: Je veux revenir au point que j'ai soulevé tout à l'heure en ce qui concerne l'agriculture. Je ne veux pas du tout laisser entendre que le total des crédits prévus pour les pêches dans l'Atlantique-nord aux fins que vous venez de décrire ne seront pas dépensés, mais supposons qu'on ne dépense que 345,000\$ à ces fins et qu'il reste un million de dollars. Ces fonds pourraient être affectés aux dépenses de fonctionnement et d'immobilisation du ministère, n'est-ce pas? Les deux se trouvent au crédit 1b?

M. Darling: Oui. Étant donné que les fonds font partie du crédit 1, s'ils ne sont pas utilisés aux fins prévues, ils pourraient être affectés à toute dépense légitime nécessaire pour l'administration du ministère.

Le sénateur Stewart: Ainsi, les crédits affectés par le Parlement ne le sont pas de façon très précise. C'est simplement un commentaire que je fais, je ne vous demande pas si vous êtes d'accord ou non. Au crédit 1b, on trouve notamment les programmes de développement du commerce international, les

[Text]

of, I assume, the department, the North Atlantic Fishery, and Francophone Games.

Senator Kelly: Could I just follow up that very interesting line? If the answer is yes, that the money can be—and I gather it is yes—shifted around like that, what is the control process that takes place when that occurs? Can whoever is responsible for the department just simply spend it, and as long as the total stays okay, then that is fine?

Mr. Darling: There is an accountability of two types. The first does not happen very frequently but it happens occasionally. If the Treasury Board believed that the purpose for which the funds had been approved or authorized by the board should be used only for that purpose, the Treasury Board itself can place a controlled allotment on that amount of money and say it can only be spent for that purpose, and if you do not spend it and want to use it for other purposes, you must come back to the Treasury Board and ask authority to reduce the controlled allotment. That is not a normal practice but it is a practice, if necessary. So there is a control there.

Senator Kelly: There is only a control there on an ad hoc basis. That is not a regular process.

Mr. Darling: It is a pre-control at the time we decide we will dedicate the money. It is not a post-control mechanism and it is very much an ad hoc basis. However, more generally, the other control we have is that when we prepare Supplementary Estimates, both this set of Supplementary Estimates and Supplementary Estimates (C), the Treasury Board may have approved a number of other activities but we will not ask Parliament to appropriate additional money if we go back over previous authorities and find that they have been underspent. We will say they do not need additional money for a purpose such as carrying out an open skies conference, if I may use a recent example, where the Prime Minister has announced a conference which the department will host in February of next year. We will do two things with that request: First, we will examine what is a reasonable budget to host that conference. Once we set a reasonable budget, we will then say: "Do you have other unspent funds within your department that could be used to finance that budget," and if they do, taking your example of the unspent funds on this Northwest Fisheries activity, we will then say: "Then we do not have to ask Parliament for a Supplementary Estimate for the full cost of that conference." In that way we are constantly looking at whether the departments are spending their money for the purposes intended when we are reviewing whether we need further Supplementary Estimates for additional activities that the government has announced it wishes to proceed with during the year. Therefore there is a mechanism of constant review.

Senator Kelly: Perhaps Senator Stewart will allow me one small question. The only question that remains in my mind is

[Traduction]

dépenses au chapitre de l'immigration, les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations supplémentaires du ministère, je suppose, de même que les dépenses relatives aux pêches dans l'Atlantique-nord et aux Jeux de la francophonie.

Le sénateur Kelly: Est-ce que je pourrais poursuivre un peu sur cette lancée très intéressante? Si la réponse est affirmative, c'est-à-dire que les fonds peuvent être ainsi transférés—et il semble bien que ce soit le cas—quel mécanisme de contrôle est prévu pour ces cas-là? La personne responsable au ministère peut-elle simplement dépenser l'argent comme elle l'entend, du moment que le total demeure inchangé?

M. Darling: Il existe deux types de contrôle. Le premier n'est pas utilisé très souvent, mais il est quand même utilisé à l'occasion. Si le Conseil du Trésor estime que les crédits qu'il a approuvés dans un but donné devraient être utilisés uniquement à cette fin, il peut le préciser au moment d'autoriser les crédits et dire que, si les fonds ne sont pas dépensés et que le ministère veut s'en servir à d'autres fins, il doit revenir devant le Conseil du Trésor pour demander l'autorisation de réduire le montant frappé par cette restriction. Ce mécanisme de contrôle ne s'applique pas en temps normal, mais il existe néanmoins et il est appliqué à l'occasion.

Le sénateur Kelly: Il s'agit donc d'un contrôle ponctuel uniquement, qui n'est pas permanent.

M. Darling: Il s'agit d'un contrôle préalable qui s'applique au moment où nous décidons de restreindre l'utilisation de certains crédits à une fin en particulier. Le contrôle ne s'applique pas après coup, et il s'exerce effectivement de façon très ponctuelle. L'autre moyen de contrôle que nous avons et qui est utilisé de façon plus générale, c'est celui qui nous permet au moment de présenter les budgets des dépenses supplémentaires, tant le budget (B) que le budget (C) de ne pas demander au Parlement d'approuver l'octroi de crédits supplémentaires si nous constatons que les montants approuvés à ces fins par le passé n'ont pas été totalement dépensés. Ainsi, nous pouvons dire au ministère qu'il n'a pas besoin de crédits supplémentaires—et j'évoque ici un exemple récent—pour tenir sa conférence sur le ciel sans frontières qui doit avoir lieu en février prochain selon l'annonce faite par le Premier ministre. Si nous recevions une telle demande, nous l'examinerions sous deux aspects. Premièrement, nous essayerions de déterminer quel serait un budget raisonnable pour la tenue de la conférence. Puis, nous dirions au ministère: «Avez-vous des crédits non utilisés qui pourraient servir à financer ce poste budgétaire?» Dans l'affirmative, si nous revenons à l'exemple que vous avez évoqué des crédits non utilisés pour les pêches dans l'Atlantique nord-ouest, nous dirions alors: «Nous n'avons donc pas besoin de demander au Parlement d'approuver des crédits supplémentaires pour le coût intégral de la conférence.» Ainsi, nous surveillons constamment les dépenses des ministères pour voir si les crédits accordés sont dépensés aux fins prévues, lorsque nous devons décider s'il y a lieu d'approuver des prévisions supplémentaires pour des activités que le gouvernement souhaite ajouter à son programme de l'année. Il existe ainsi un mécanisme d'examen constant.

Le sénateur Kelly: Le sénateur Stewart me permettra peut-être de poser une très brève question. La seule question à

[Text]

this: In the case of the Northwest Atlantic Fisheries Conference, the budget was \$1.3 million. If they only spent \$345,000, what would be wrong in saying that, in every case, before they can direct that \$1 million to any other location within Vote 1b, it would be necessary to refer back to Treasury Board or someone else for authority to do that? What would be wrong with conducting it in that fashion?

Mr. Darling: Apart from adding an additional paper burden in terms of the administration, there would be nothing wrong with it in principle. However, to go to the heart of it, we would be adding further administrative costs to the administration of the Department of External Affairs. It would be necessary to generate another Treasury Board submission and require staff to evaluate it and ministers to examine it. In other words, it is not a costless suggestion you are making. However, in principle, if Parliament thought that degree of control was important, it could be exercised.

Senator Kelly: How do you feel about it?

Mr. Darling: I would say that I am not certain it is necessary, because one makes a best estimate of expenditures and if they are not spent for that purpose and not required for other purposes it then becomes a lapsed appropriation at the end of the fiscal year.

Senator Kelly: So therefore it usually gets spent?

Mr. Darling: If it is not spent for the purpose for which it was intended, it would probably lapse. That is the way I would put it. However, if we wanted to put rigid controls upon it to ensure that process, that would require additional administrative overhead.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Stewart: Again referring to External Affairs at page 44, Vote 42b is entitled "Canadian Secretariat—Program expenditures" and the amount is \$1.487 million. I look back into the operative part of the proposed appropriation bill and I find that it says just that: Canadian Secretariat—Program expenditures, \$1.487 million. I cannot find anywhere any additional information as to what the Canadian Secretariat is. I presume it is not a racehorse, so what is it?

Mr. Darling: Some people may perhaps think so. This is a second organization that was established under the Free Trade Agreement. It serves as the Canadian section of the Free Trade Agreement's binational secretariat, which is responsible for the administration of the panel system used to review final anti-dumping and countervail duty determinations and changes in existing anti-dumping and countervail laws and regulations. In other words, it is a very small support secretariat which sustains panels that are established under this agreement where there is a trade dispute, and there has been one report already.

[Traduction]

laquelle je n'ai pas encore trouvé de réponse est celle-ci: le budget pour la conférence sur les pêches dans l'Atlantique nord-ouest était de 1,3 million de dollars. Si seulement 345,000 \$ avaient été dépensés, ne pourrait-on pas exiger que le ministre, avant de transférer une partie quelconque du million de dollars restant à un autre poste budgétaire sous le crédit 1b, obtienne au préalable l'autorisation du Conseil du Trésor ou de quelqu'un d'autre? Quel mal y aurait-il à procéder de cette façon?

M. Darling: En principe, rien ne s'y opposerait, sauf que cela ajouterait à la paperasserie. Si l'on y regarde de plus près, il faut toutefois préciser que cela ferait augmenter les frais administratifs du ministère des Affaires extérieures. Il faudrait présenter un nouveau mémoire au Conseil du Trésor, des fonctionnaires devraient en faire l'évaluation et les ministres l'approuver. Autrement dit, ce que vous proposez ne serait pas gratuit. En principe, toutefois, si le Parlement jugeait nécessaire d'exercer ce degré de contrôle, il pourrait le faire.

Le sénateur Kelly: Quel est votre sentiment à ce sujet?

M. Darling: Je ne suis pas certain que ce soit nécessaire. En effet, on évalue le plus précisément possible le montant dont on a besoin et si l'argent n'est pas dépensé à cette fin et qu'on n'en a pas besoin pour autre chose, les crédits non utilisés tombent en annulation en fin d'exercice.

Le sénateur Kelly: L'argent est donc habituellement dépensé?

M. Darling: Les crédits qui ne sont pas utilisés pour les fins prévues deviennent généralement périmés. C'est ainsi que je présenterais les choses. Si toutefois nous voulions mettre en place des règles rigoureuses pour s'assurer que ce soit toujours le cas, cela entraînerait des frais administratifs additionnels.

Le sénateur Kelly: Merci, monsieur le président.

Le sénateur Stewart: Je me reporte encore une fois à la rubrique Affaires extérieures, page 24; le crédit 42b est intitulé «Secrétariat canadien—Dépenses du Programme» et le montant est de 1,487 millions de dollars. J'ai consulté la disposition d'application du projet de loi de crédits, et je constate que son libellé est exactement le même: Secrétariat canadien—Dépenses du Programme, 1,487 millions de dollars. Je ne trouve nulle part le moindre renseignement sur ce mystérieux Secrétariat canadien. Je suppose que ce n'est pas un cheval de course, alors qu'est-ce que c'est?

M. Darling: Il y en a peut-être qui le pensent. Il s'agit d'un deuxième organisme établi aux termes de l'Accord de libre-échange. Il représente la section canadienne du Secrétariat binational de l'Accord de libre-échange, qui est chargé de l'administration du régime de comités mis en place pour examiner les décisions en matière de mesures anti-dumping et de droits compensatoires ainsi que les changements apportés aux lois et règlements existant en la matière. Autrement dit, c'est un très petit secrétariat qui fournit les services de soutien aux comités qui sont créés aux termes de cet accord en cas de différends commerciaux, l'un d'entre eux ayant déjà présenté son rapport.

[Text]

Senator Stewart: So it is panels established under chapter 18 or 19 of the agreement?

Mr. Darling: I am not sufficiently familiar with that, senator.

Senator Kelly: Is that not what the Procurement Review Board also does?

Mr. Darling: No, the Procurement Review Board is concerned with specific disputes on access to the right to compete for government finance procurement. I am talking about supporting panels that are established to review disputes that are really in law, or complaints brought based on interpretation of the countervail duties.

Senator Stewart: You mentioned just now that there has already been one report. You are referring to the report on the Pacific Fisheries. Is that the one you had in mind?

Mr. Darling: That is the one I had in mind. That is an example of the purpose for which this secretariat has been set up, and its estimates would include the costs of the panelists when they are performing their duties.

Senator Stewart: Turning now to page 52, concerning Industry, Science and Technology. Under Vote 10b, it says "Industry and Technology—The grants listed in the estimates". Therefore we go back to the Estimates and we find a grant to the Royal Society of Canada. This money has already been provided from the contingency vote and is now completely voted here. Can you tell us what that is all about? Why is the Royal Society being given the nice round sum of \$1 million?

Mr. Darling: The Royal Society of Canada is a private-incorporated learned society, and its establishment goes back into the previous century. The Government of Canada has been providing support to that society as a contribution over a number of years. In the current year, there was a decision made to increase this financial support to the society as a contribution to its costs of operation. Therefore the round number is a specific grant—and I should be careful in the use of my terminology—to allow the Royal Society to pursue its purposes.

Senator Stewart: I am sure it is a very worthy organization, but there are lots of worthy organizations in the country. What can the taxpayer anticipate as a return from this grant?

Mr. Darling: I would not like to comment specifically because I do not have enough information on the purposes and functions of the Royal Society.

Senator Stewart: I thought that perhaps they had undertaken some specific high-tech exploration or the like. Perhaps we could be furnished with some more information as to what they have given in the past in return for money granted, and what, if anything, is anticipated in this particular fiscal year.

Senator Kelly: It would also be interesting to know what their total budget is and what percentage this grant represents of that budget.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Il s'agit donc de comités créés aux termes du chapitre 18 ou 19 de l'Accord?

M. Darling: Je ne le sais pas précisément, sénateur.

Le sénateur Kelly: N'est-ce pas également le mandat de la Commission de révision des marchés publics?

M. Darling: Non, la Commission de révision des marchés publics s'occupe des conflits spécifiques qui peuvent surgir concernant l'adjudication des contrats accordés par l'État. Il s'agit de groupes qui sont mis sur pied pour examiner les différends juridiques ou les plaintes fondées sur l'interprétation des droits compensatoires.

Le sénateur Stewart: Vous venez de dire qu'un rapport a déjà été publié. Vous parlez du rapport sur les pêches du Pacifique, n'est-ce pas?

M. Darling: En effet. C'est un exemple de la raison d'être de ce Secrétariat; les crédits qui lui sont consacrés servent notamment à acquitter les frais des membres du groupe ou du comité dans l'exercice de leurs fonctions.

Le sénateur Stewart: Je passe maintenant à la rubrique Industrie, sciences et technologie. À la page 63, au crédit 10b, on lit ceci: «Industrie et technologie—Subventions inscrites au budget». Je me reporte donc au budget des dépenses et je trouve une subvention accordée à la Société royale du Canada. Cet argent a déjà été versé à même le crédit pour éventualités et fait maintenant l'objet d'un crédit distinct. Pouvez-vous nous dire de quoi il s'agit? Pourquoi verse-t-on à la Société royale la coquette somme d'un million tout rond?

M. Darling: La Société royale du Canada est une société savante privée fondée au siècle dernier. Le gouvernement du Canada contribue depuis des années au financement de cette société. On a décidé cette année d'augmenter le montant de l'aide financière accordée à la Société sous forme d'une contribution à ses dépenses courantes. Ce montant en chiffres ronds est donc une subvention particulière—et ici, je dois peser soigneusement mes mots—devant permettre à la Société royale de poursuivre ses activités.

Le sénateur Stewart: Je suis sûr que c'est une organisation très valable, mais il y en a bien d'autres tout aussi valables au Canada. Quels avantages le contribuable peut-il s'attendre à recevoir en contrepartie?

M. Darling: Je m'en voudrais d'être plus précis, car je ne sais pas exactement quels sont l'objet et les fonctions de la Société royale.

Le sénateur Stewart: Je pensais que la Société avait peut-être entrepris un projet précis de recherche sur les techniques de pointe, ou quelque chose du genre. Peut-être pourrait-on nous fournir de plus amples renseignements sur les résultats obtenus dans le passé par cette société, en regard des subventions qui lui ont été accordées, et sur les résultats éventuels que l'on prévoit au cours de la présente année financière.

Le sénateur Kelly: Il serait également intéressant de savoir à combien s'élève le budget total de la Société et quel pourcentage de son budget cette subvention représente.

[Text]

Senator Simard: I would speculate that this is an additional payment that we made to them this year, or perhaps over a number of years. Is that right?

Mr. Darling: There was a much lower level of contribution made in past years.

Senator Simard: My point is that there was nothing budgeted for the Royal Society. It was simply decided at some time during the year to give them something.

Mr. Darling: This is the only amount, and the reason it was not in the Main Estimates was that—

Senator Simard: I think it is a great organization and—

Senator Doody: What was the reason?

Mr. Darling: Senator, there were discussions going on with the Royal Society as to what would be an appropriate level of continuing support by the Government of Canada for its activities.

Senator Simard: What do you mean by "continuing support"? I thought this was a one-shot deal. How much are we giving them, then?

Mr. Darling: I believe we are giving them \$1 million per year, and I believe a decision has been taken to continue support at that level for five years. In other words, \$1 million per year for five years.

Senator Simard: Do you mean to say that that is the first \$1 million of a series of \$5 million?

Mr. Darling: Yes. It is what is called a core grant to allow the Royal Society to expand its activities. However, I do not have enough details to properly inform this committee as to what all is intended to be done with that money. However, we will provide the information you have requested.

Senator Stewart: Let us go to page 60, Vote 1b of the Justice Department. The Canada-France maritime boundary dispute has been allotted \$250,000. I think I know what that is all about, but I am not quite sure how we arrive at it.

Mr. Darling: As you are aware, there is a dispute with respect to the boundary lines between Saint Pierre and Miquelon and Canada and we are at the point where we are preparing a case for international adjudication. In the course of preparing that case, the amount of funds provided in the current fiscal year were found to be insufficient, so we are supplementing the budget.

Senator Stewart: Is that a new appropriation?

Mr. Darling: No. The activity has been going on for a number of years. The actual case dates back to May 1987.

Senator Stewart: I do not understand the way the thing is set up. There does not seem to be a previous estimate. Is that

[Traduction]

Le sénateur Simard: Je suppose qu'il s'agit d'un versement additionnel que nous accordons à la Société cette année, ou peut-être s'agit-il d'un montant étalé sur plusieurs années. Est-ce exact?

M. Darling: Le montant de notre aide financière était beaucoup moins élevé par le passé.

Le sénateur Simard: Ce que je veux dire, c'est que l'on n'avait rien prévu au budget des dépenses pour la Société royale. On a simplement décidé à un moment donné au cours de l'année de lui accorder quelque chose.

M. Darling: C'est le seul montant, et la raison pour laquelle il ne figurait pas dans le budget principal . . .

Le sénateur Simard: Je pense que c'est une excellente organisation et . . .

Le sénateur Doody: Quelle en était la raison?

M. Darling: Sénateur, des discussions étaient en cours avec les représentants de la Société royale afin de déterminer à combien s'élèverait l'aide financière courante que lui accorderait le gouvernement du Canada pour lui permettre de poursuivre ses activités.

Le sénateur Simard: Qu'entendez-vous par «l'aide financière courante»? Je croyais que c'était une subvention unique. Combien lui versons-nous?

M. Darling: Je crois que nous lui accordons un million de dollars par année, et, sauf erreur, la décision a été prise de continuer à accorder ce même montant pendant cinq ans. Autrement dit, un million par année pendant cinq ans.

Le sénateur Simard: Vous voulez dire que c'est la première tranche d'un million de dollars d'une subvention totale de cinq millions de dollars?

M. Darling: Oui. C'est ce que l'on appelle une subvention de base pour permettre à la Société royale d'étendre le champ de ses activités. Cependant, je ne connais pas suffisamment bien les détails de cette affaire pour pouvoir dire au Comité ce que la Société compte faire de cet argent. Mais nous vous fournirons les renseignements que vous avez demandés.

Le sénateur Stewart: Passons maintenant à la page 71, au crédit 1b du ministère de la Justice. On a prévu 250,000 \$ pour le différend entre le Canada et la France sur les eaux territoriales. Je pense que je sais de quoi il retourne, mais je ne sais pas très bien comment on en arrive à cette somme.

M. Darling: Comme vous le savez, le différend porte sur la frontière entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada et nous sommes actuellement en train de préparer un dossier pour soumettre cette affaire à un tribunal international. On a constaté que le montant consacré à la préparation de ce dossier au cours de l'année financière en cours était insuffisant; on a donc décidé d'ajouter une somme supplémentaire.

Le sénateur Stewart: S'agit-il d'un nouveau crédit?

M. Darling: Non. Cette activité est en cours depuis un certain nombre d'années. l'affaire remonte à mai 1987.

Le sénateur Stewart: Je ne comprends pas comment on a procédé en l'occurrence. Il ne semble pas y avoir de crédit antérieur que celui-ci viendrait compléter. Est-ce parce que le

[Text]

because the Department of Justice has not yet had to prepare a case, because the matter has been with another department?

Mr. Darling: No. Included within the total operating expenditures of the Department of Justice in the previous estimate of \$111 million are resources that are committed to preparing this case. The department has said that the resources within that total are inadequate for their purposes and that they need to supplement the particular activity. There is a total approved budget over a period of time, but it may be that they have reached a stage where they have to accelerate the work that was being done, that was planned for the next fiscal year. That is the reason for the Supplementary Estimate.

Senator Stewart: Is the Treasury Board convinced that it is this particular requirement of the several requirements for operating expenditures under Vote 1b that would create a shortfall if money were not provided?

Mr. Darling: That is correct.

Senator Stewart: Let us go to the Tax Court of Canada under the Justice Department on page 62. I do not think there is any mystery there, but perhaps you could tell us why the \$2.5 million is required for operating expenditures?

Mr. Darling: The key explanation is that Parliament recently approved amendments to the Tax Court Act which, among other things, increased the number of full-time judges from 11 to 20 and the deputy judges from five to ten. Also included in this expenditure are the alterations to office space to accommodate both the justices and their support staffs as well as some funding for creating an electronic data processing system. So it is essentially as a consequence of Parliament's decision to double the size of the court. I believe there are other technical amendments relating to the status of that court that form part of that act.

Senator Stewart: Let us go to Public Works, page 69. There we have a \$1 item to transfer \$3.146999 million from Public Works Vote 20 to Vote 22b for the purposes of a payment to Harbourfront Corporation for capital expenditures. What is that about?

Mr. Darling: Harbourfront Corporation in Toronto has been required to respect a freeze on the development of its land holdings. The requirement was imposed by the City of Toronto several months ago. As a consequence, the corporation has not been able to generate additional income to sustain its ongoing activities. The government has agreed to provide a supplemental appropriation to compensate the corporation for that loss of revenue so that its ongoing programming activities will not be interrupted. There was no provision in the Main Estimates for any contribution to the Harbourfront Corporation. Its mode of operation has been to sell assets, invest the money and use the interest earned on that money as the basis for sustaining activi-

[Traduction]

ministère de la Justice n'a pas encore eu à préparer le dossier, parce que c'est un autre ministère qui s'occupait de cette affaire?

M. Darling: Non. Dans le budget précédent, on avait prévu 111 millions de dollars pour les dépenses de fonctionnement totales du ministère de la Justice; une partie de cette somme devait être affectée à la préparation de ce dossier. Le ministère a dit que la somme était insuffisante et qu'il lui fallait un supplément pour cette activité particulière. Un budget total avait été approuvé pour une période donnée, mais il est possible qu'il ait fallu accélérer les travaux en cours ou les travaux qui étaient prévus pour l'année financière suivante. C'est ce qui explique le budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart: Le Conseil du Trésor est-il convaincu que c'est à cause de cette exigence particulière, parmi les diverses activités auxquelles sont destinés les fonds prévus par le crédit 1b, que le budget serait insuffisant s'il n'était pas renfloué?

M. Darling: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Je passe maintenant à la Cour canadienne de l'impôt, au chapitre du ministère de la Justice, page 73. Je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit de mystérieux là-dedans, mais peut-être pourriez-vous nous dire pourquoi on a besoin de 2,5 millions de dollars en dépenses de fonctionnement?

M. Darling: En deux mots, l'explication est la suivante. Le Parlement a approuvé récemment des modifications à la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt afin, notamment, de faire passer de 11 à 20 le nombre de juges à plein temps et de cinq à dix le nombre de juges adjoints. Ces dépenses comprennent également les modifications nécessaires devant être apportées aux locaux afin de loger les nouveaux juges et leur personnel de soutien; on a également prévu des fonds pour la création d'un système de traitement informatisé des données. Cela découle essentiellement de la décision du Parlement de doubler la taille du tribunal. Je crois qu'il y a d'autres amendements d'ordre administratif relatifs au statut de ce tribunal.

Le sénateur Stewart: Je passe maintenant aux Travaux publics, page 89. On y trouve un crédit de 1\$ pour le virement d'une somme de 3,146,999 millions de dollars du crédit 20 au crédit 22b des Travaux publics afin d'effectuer un paiement à la *Harbourfront Corporation* pour des dépenses en capital. De quoi retourne-t-il?

M. Darling: La *Harbourfront Corporation* de Toronto a été obligée, par la ville de Toronto elle-même, il y a plusieurs mois, d'arrêter pour l'instant la mise en valeur de ses avoirs fonciers. La Société n'a donc pas pu dégager les revenus nécessaires à la poursuite de ses activités. Le gouvernement a alors décidé de lui accorder un crédit supplémentaire en compensation des pertes de revenus subies pour qu'elle n'ait pas à interrompre ses activités en cours. Le budget principal ne prévoyait le versement d'aucune contribution à la *Harbourfront Corporation*. Ses activités consistent à vendre des actifs, à investir l'argent ainsi recueilli et à se servir des intérêts perçus pour poursuivre ses activités. Tout cela

[Text]

ties. It is essentially related to the fact that the corporations assets were frozen by a decision of the City of Toronto.

Senator Stewart: So you are shifting money from one vote to another?

Mr. Darling: We are shifting money that is not now required to be spent on capital projects in the Department of Public Works. Had the Department of Public Works required those funds, we would have had to access the reserves set up by the Minister of Finance as the source of the money.

Senator Stewart: Does this mean that some projects have been cancelled?

Mr. Darling: No. It means that there has been adjustments in the estimate of disbursements under projects as the year progressed.

Senator Stewart: To your knowledge have there been any cases where tenders have actually been called and subsequently the project was cancelled?

Mr. Darling: No. This is an example of what I referred to earlier. We always examine whether there is in an estimate extra cash that has gone unused for the purpose intended before we ask Parliament to appropriate additional money.

Senator Stewart: My final question is with regard to Supply and Services, page 76. There is a proposal for additional money in the amount of \$1.282 million under Vote 1b for unsolicited proposals. How do you estimate how many unsolicited proposals you will get?

Mr. Darling: This is an ongoing program that was terminated by the Minister of Finance in his budget announcement in April of this year. As a consequence of that decision, we did not provide funds in the Main Estimates for the program. However, commitments were made under that program up to the date of the announcement by the Minister of Finance that the government is obligated to honour. We are now seeking to provide sufficient money to fulfill the outstanding commitments prior to the budget announcement.

Senator Stewart: So that the record will not look empty, what kind of proposals are involved here?

Mr. Darling: The program had an ongoing budget of \$23 million to provide, if you like, a contingency source of funds in instances where individuals or companies came to a science department—it was related to science-based activities—and made a suggestion to undertake research or development appropriate to the program of the department and for which the department itself did not have sufficient money in its own appropriations to carry out. Hence, the word "unsolicited".

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. That is all very informative.

Senator Kelly: I have a question regarding National Defence. It is on page 65, contributions under the Emergency Preparedness Canada. Some time earlier this year, although I think it started in the last fiscal year, there was a study done under the Solicitor General's ministry by General Cheriton and what was called a national counter-terrorism plan was

[Traduction]

est dû au fait que les biens de la société ont été bloqués par la ville de Toronto.

Le sénateur Stewart: Vous procédez donc à un virement de fonds d'un crédit à un autre?

M. Darling: Nous virons l'argent dont le ministère des Travaux publics n'a pas besoin pour l'instant pour financer les projets d'immobilisations. Si le ministère des Travaux publics avait eu besoin de cet argent, nous aurions dû puiser dans les réserves établies par le ministre des Finances.

Le sénateur Stewart: Cela signifie-t-il que certains projets ont été annulés?

M. Darling: Non, cela signifie simplement que les prévisions de dépenses ont été révisées à mesure que l'année progressait.

Le sénateur Stewart: Savez-vous si, dans certains cas, des appels d'offre ont été lancés alors que les projets en question ont été annulés par la suite?

M. Darling: Non, et c'est précisément ce dont je vous parlais tout à l'heure. Avant de demander au Parlement des crédits supplémentaires, nous vérifions toujours si des sommes d'argent n'ont pas été utilisées.

Le sénateur Stewart: Ma dernière question porte sur le ministère des Approvisionnements et Services, page 36. Le gouvernement propose de réserver 1,282 millions de dollars sous le crédit 1b aux propositions spontanées. Comment calculez-vous le nombre de propositions spontanées que vous comptez obtenir?

M. Darling: Il s'agit d'un programme suivi qui a été supprimé par le ministre des Finances dans le budget qu'il a annoncé en avril dernier. Cette décision ayant été prise, nous n'avons prévu aucun versement à ce titre dans le budget principal. Cependant, des engagements avaient été pris avant que le ministre des Finances n'annonce sa décision et le gouvernement est obligé de donner suite à ces engagements. Nous cherchons maintenant à obtenir les crédits nécessaires pour pouvoir honorer les engagements pris avant que cette décision ne soit annoncée.

Le sénateur Stewart: Pour être plus précis, de quelles propositions s'agit-il?

M. Darling: Le budget réservé à ce programme était de 23 millions de dollars et représentait en fait un fonds de réserve au cas où certains particuliers ou certaines compagnies proposaient à un ministère scientifique—ce programme portait sur des activités scientifiques—de faire des travaux de recherche ou développement correspondant aux programmes du ministère mais que le ministère lui-même ne pouvait pas financer faute d'argent, d'où l'expression «spontané».

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président. Tout cela a été très intéressant.

Le sénateur Kelly: Je voudrais poser une question à propos des contributions versées au titre de Protection civile Canada, sous la rubrique Défense nationale, page 50. Un peu plus tôt cette année, bien que je pense que le tout a commencé lors du dernier exercice financier, le Bureau du solliciteur général a demandé au général Cheriton de faire une étude et les résultats

[Text]

developed. At the time we examined it, it had not been approved by Cabinet. It was a recommendation of the committee of the Senate that that plan be melded in with the EPC, and I am curious to know if, in that appropriation, there was any money allocated for the implementation of that plan, or is it still on its own? Do you happen to know that?

Mr. Darling: I can assure you, senator, that the money is not for that purpose, but I would have to seek further information as to whether, within the Main Estimates, there was provision to do that integration.

Senator Kelly: Could you let us know? I would appreciate it.

Mr. Darling: I will seek the answer for you from the department. The funds here are specifically to compensate provinces for payments they have already paid out to individuals who were the victims of a natural disaster; in this case, it was for the Province of Manitoba and the Province of New Brunswick. That is a program that is well established over many years. Above a certain level of payment, based on population, the federal government assists in the financing of support to individuals who have been subject to natural disasters.

Senator Kelly: Yes. I am correct that that would not be involved in this particular vote. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Darling, on page 67, under National Revenue, I see that you have supplementary estimates for additional operating costs for 785 person-years. What is happening there at National Revenue?

Mr. Darling: There are two separate activities that are being financed under that appropriation. The first involves what they call phase one tax reform, which came into effect in the 1988 tax year.

The Chairman: Was that the income tax reform?

Mr. Darling: It is the income tax side I am referring to. It imposed additional workload requirements on the department, for several reasons. First of all, the nature of the tax form that had to be filled out was completely altered so that you had a brand new tax form that citizens were not familiar with. You were moving to a tax credit instead of a deduction approach in that reform. As a consequence of that reform, the error rate that the department experienced in processing the returns from Canadians reached, at one point, 90 per cent of the total returns coming in. That increased the total amount of work that was required to be carried out. That was the main additional workload requirement and, as a consequence, it increased the number of people who had to be hired during the previous spring in order to process the tax returns through the computer systems of the department.

There were other obligations as well, relating to tax reform, that increased the workload on the department, particularly new reporting requirements related to bearer debt, which involved 1.5 million obligations and security transactions involving 12 million transactions. This arose because, under the reform, investment dealers and financial institutions are

[Traduction]

de cette étude ont donné naissance à la création d'un programme national de lutte anti-terroriste. Lorsque nous avons examiné ce programme, il n'avait pas encore été approuvé par le Cabinet. Le Comité sénatorial avait en fait recommandé que ce programme soit intégré au programme de protection civile et je voudrais savoir si dans ce crédit est prévu le financement de ce programme ou non. Le savez-vous?

M. Darling: Je peux vous assurer, sénateur, que cet argent n'est pas destiné à cela, mais je devrais me renseigner pour savoir si le budget principal a prévu cette intégration ou non.

Le sénateur Kelly: Pourriez-vous nous en reparler? Je vous en serais reconnaissant.

M. Darling: Je vérifierai auprès du ministère. Cet argent sert uniquement à compenser les provinces des sommes d'argent qu'elles ont déjà versées à des particuliers qui ont été victimes de catastrophes naturelles; en l'occurrence, cet argent a été versé aux provinces du Manitoba et du Nouveau-Brunswick. C'est un programme qui existe depuis longtemps déjà. Au-delà d'une certaine somme et ce, en fonction du nombre d'habitants, le gouvernement fédéral verse une aide financière à ceux qui ont été victimes de catastrophes naturelles.

Le sénateur Kelly: Je vois. Dans ce cas, je crois effectivement que ce programme ne ferait pas partie de ce crédit-ci. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Darling, à la page 74, sous Revenu national, je constate que vous demandez des coûts de fonctionnement supplémentaires pour 785 années-personnes. Que se passe-t-il au ministère du Revenu national?

M. Darling: Ce crédit-ci sert à financer deux activités distinctes dont la première est la première phase de la réforme fiscale, entrée en vigueur en 1988.

Le président: S'agit-il de la réforme de l'impôt sur le revenu?

M. Darling: Oui, précisément. Cette réforme a imposé une charge de travail supplémentaire au ministère et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, la feuille d'impôt elle-même a été complètement modifiée et les contribuables ne l'avaient donc jamais vue auparavant. Deuxièmement, les déductions fiscales ont été remplacées par des crédits d'impôt. Cette réforme a entraîné un pourcentage d'erreurs considérable lorsque le ministère a traité les déclarations des Canadiens puisque ce pourcentage a atteint à un moment donné 90 p. 100 de l'ensemble des déclarations envoyées. Cela a donc augmenté la charge de travail et le ministère s'est vu contraint d'engager plus de personnes le printemps dernier pour traiter les déclarations d'impôt des contribuables.

La réforme fiscale a également entraîné d'autres obligations qui ont augmenté la charge de travail du ministère et je pense en particulier aux nouvelles dispositions de notification relatives aux dettes au porteur, soit 5 millions de transactions d'obligations et de valeurs mobilières représentant 12 millions de transactions. Les nouvelles dispositions fiscales obligent doré-

[Text]

now required to report sales on behalf of the taxpayer of all their shares, metals, commodities and other investments generating income. That increased the reporting responsibilities of the industry but it also required that the department have resources to receive those reports and match the reports against the taxpayer's tax returns when the taxpayer filed his return. Also, public inquiries increased dramatically as a result of the change in the system. Essentially, it was workload driven, associated with a fundamental change in the tax system on the income tax side.

We had provided in the Main Estimates a preliminary estimate of resources they would require to do that. In particular, we had approved a level of 420 PYs, and we said we wanted to see their experience when they started getting returns before we finalized the level of budget that they needed. So what you see here is an augmentation of the 420 PYs that we approved for the Main Estimates, increased by approximately 500 PYs for all of these other workload related activities, based on experience with the system. In other words, it was a documented workload adjustment that had to be met.

The other aspect of this approval is what is called increased or enhanced enforcement, and that is to provide the department with additional resources to maintain a certain level of audit with respect to taxpayers of both corporate and personal taxes. I do not want, in a public meeting, to reveal the state of their audit or the standards they feel they must work to. Certainly, *in camera*, I would be happy to discuss that. However, essentially, with the downsizing program of the department, there has been a diminution in the level of resources that were dedicated, to the point that both the department and, interestingly, the industry itself, the tax practitioners in this country were telling us that we had to enhance our audit activity as a necessary component of enforcement of a self-compliance tax system. So again, the government has agreed to do that and has authorized an augmentation over the next three years of that particular function within the Department of National Revenue, but it is all related to the existing tax law.

The Chairman: So that has nothing to do with implementing the new 9 per cent excise tax which will replace the 13.5 per cent tax?

Mr. Darling: It does not.

Senator Doody: I have one question on the Department of Supply and Services, on page 76, the Royal Canadian Mint, purchase of 4,000 shares. Can you explain that to me? Are we buying shares in a crown corporation? I thought the Royal Canadian Mint was a moneymaker.

Mr. Darling: It is. In fact, we made money on this transaction, senator.

Senator Doody: Oh, I would like to hear about that.

Mr. Darling: On December 17, 1987, the Royal Canadian Mint Act was amended, and among its amendments was a restructuring to establish a share base or capital base to reflect

[Traduction]

navant les courtiers en valeurs mobilières et les établissements financiers à notifier le ministère, au nom du contribuable, de toute vente d'actions, de métaux, de produits de base et de tout autre investissement producteur de revenu. Cela a augmenté les responsabilités de l'industrie mais a également obligé le ministère de prévoir les ressources nécessaires, les employés devant faire concorder les feuillets envoyés par les établissements financiers et les déclarations faites par le contribuable. La demande de renseignements a également augmenté de façon considérable à la suite de tous ces changements. Cette augmentation des crédits est donc due à l'augmentation de la charge de travail ainsi qu'à la réforme de l'impôt sur le revenu.

Nous avons prévu dans le budget principal une première estimation des ressources dont le ministère aurait besoin pour effectuer tout cela. Plus précisément, nous avons approuvé 420 années-personnes et nous avons dit à l'époque que nous voulions avoir une idée de ce que ces personnes savaient faire avant d'établir une fois pour toutes le budget nécessaire. Le budget principal avait donc approuvé 420 années-personnes et environ 500 années-personnes sont venues s'y ajouter à cause de l'augmentation de la charge de travail, elle-même fonction du degré de familiarité du système. Autrement dit, la charge de travail a augmenté et nous avons dû y répondre.

Nous avons également prévu une augmentation du respect de la loi et pour ce faire, nous avons donné au ministère des ressources supplémentaires qui lui permet dorénavant de vérifier un certain nombre de déclarations des personnes morales et physiques. Je ne veux pas en public vous dire quelles sont les nouvelles normes de vérification. Cependant, c'est avec plaisir que j'en discuterai avec vous à huis clos. Mais comme tous les autres ministères, le ministère du Revenu a dû comprimer ses dépenses et donc diminuer les ressources consacrées à la vérification des déclarations à tel point que tant le ministère, que les fiscalistes eux-mêmes nous ont dit que nous devions augmenter nos vérifications, le régime de l'impôt sur le revenu étant un régime d'auto-cotisation. Le gouvernement a donc accepté de le faire et a autorisé une augmentation des crédits à ce titre au cours des trois prochaines années au ministère du Revenu national, mais le tout est lié au droit fiscal actuel.

Le président: Cela n'a donc rien à voir avec l'imposition de la nouvelle taxe de 9 p. 100 qui remplace celle de 13,5 p. 100?

M. Darling: Non.

Le sénateur Doody: Je voudrais vous poser une question à propos de l'achat de 4,000 actions de la Monnaie royale canadienne sous la rubrique Approvisionnements et Services, page 36. Pourriez-vous me l'expliquer? Achetons-nous des actions d'une société d'État? Je croyais que la Monnaie royale canadienne était rentable.

M. Darling: Elle l'est. En fait, sénateur, cette transaction nous a rapporté de l'argent.

Le sénateur Doody: Oh, dites-moi tout.

M. Darling: La Loi sur la Monnaie royale canadienne a été modifiée le 17 décembre 1987 et un de ces amendements prévoyait l'établissement d'un capital de base reflétant la valeur

[Text]

the value of the government's investment in the assets of the corporation. That value has subsequently been established at \$40 million, which is the value of the shares that we are now purchasing under authority of that act. At the same time, the mint had been earning a tremendous profit and had been retaining its profits without remitting them to the Consolidated Revenue Fund. So in exchange for investing \$40 million of capital to buy shares, we have also extracted from the mint a dividend payment of \$60.3 million, so we have a net gain of \$20.3 million on the transaction. However, it is related to establishing it as a pure crown corporation under Part 10 of the Financial Administration Act, Schedules 1, 2 and 3, and under Schedule 3, Part A and Part B. Part of the function of the amendments was to shift the mint, which is clearly operating in a commercial world and making a profit, into the "B" section of that act, which is also where we have Air Canada. However, it is paying dividends.

The Chairman: Thank you, Mr. Darling. If there are no further questions, am I authorized to report to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. The meeting is adjourned to the call of the chair.

[Traduction]

de l'argent investi par le gouvernement dans les biens de la Société. Cette valeur a été par la suite établie à 40 millions de dollars, soit la valeur des actions que nous achetons maintenant en vertu du pouvoir que confère la loi au gouvernement. Parallèlement, la Monnaie royale canadienne dégageait d'énormes profits qu'elle ne versait pas au Fonds du revenu consolidé. Ainsi pour avoir investi 40 millions de dollars pour acheter des actions, nous avons également réussi à obtenir de la Monnaie des dividendes se chiffrant à 60,4 millions de dollars, le gouvernement réalisant ainsi un gain net de 20,3 millions de dollars. La Monnaie royale canadienne devient maintenant une société d'État véritable en vertu de la partie 10 de la Loi sur l'administration financière, annexes 1, 2 et 3, et en vertu de l'annexe 3, partie A et partie B et c'est ce qui explique le tout. Un des amendements adoptés avait pour objet de faire passer la Monnaie royale canadienne, qui exerce ses activités selon les principes de la libre entreprise et qui dégage un profit, à la partie B de cette loi, où se trouve également Air Canada. Mais la Monnaie, elle, verse des dividendes.

Le président: Merci, monsieur Darling. Si vous n'avez pas d'autres questions à poser, m'autorisez-vous à en faire rapport au Sénat?

Des voix: Oui.

Le président: Merci. La séance est levée.

Ministry Department or agency	Object of Expenditure									
	Personnel (1)	Transportation and communications (2)	Information (3)	Professional and special services (4)	Rentals (5)	Purchased repair and maintenance and supplies (6)	Utilities, repair and materials (7)			
	Construction and acqui- sition of land, buildings and works (8)	Construction and/or acqui- sition of machinery and equipment (9)	Transfer payments (10)	Public debt charges (11)	Other subsidies and payments (12)	Less: Revenues credited to the vote (13)	Total net expenditures (1-13)			
1989-90 (thousands of dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3										
Status of Women -- Office of the Co-ordinator	306 0	0 0		0 0			0 0	0 0	0 0	306
Energy, Mines and Resources Department	33,648 0	0 0	133,920	0 0	0 0		0 0	0 0	0 0	167,568
Atomic Energy Control Board	2,178 0	0 0		0 0	0 0		0 0	0 0	0 0	2,178
National Energy Board	2,675 0	0 0		0 0	0 0		0 0	0 0	0 0	2,675
Environment	60,996 0	0 0		0 0	0 0		0 0	0 0	0 0	60,996
External Affairs Department	42,310 0	1,735 510	26 200	6,194 0	1,922 7		260 26,418	3,630 30,376		
Canadian Institute for International Peace and Security	0 0	0 0		0 0	0 5,000		0 0	0 0	0 0	5,000
Canadian International Development Agency	8,051 0	0 0	87,500	0 0	0 0		0 0	0 0	0 0	95,551

Ministry Department or agency	Budgetary Statutory Main Estimates by Standard Object of Expenditure 1989--90 (thousands of dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3						
	(1) Personnel	(2) Transportation and communications	(3) Information	(4) Professional and special services	(5) Rentals	(6) Purchased repair and maintenance and supplies	(7) Utilities, materials and supplies
	(8) Construction and acquisition of land, buildings and works	(9) Construction and/or acquisition of machinery and equipment	(10) Transfer payments	(11) Public debt charges	(12) Other subsidies and payments	(13) Less: Revenues credited to the vote	(1-13) Total net expenditures
Export Development Corporation	0 0	0 0		0 0	0 125,000	0 0	0 125,000
International Joint Commission	307 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 307
Finance Department	5,411 0	0 0	7,489,300	0 39,400,000	0 0	0 0	0 46,943,711
Auditor General	5,005 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 5,005
Canadian International Trade Tribunal	747 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 747
Privatization and Regulatory Affairs	658 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 658
Fisheries and Oceans	39,855 0	0 0	1,000	0 0	0 0	0 0	0 40,855
Ministry of State	8,452 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 8,452

Budgetary Statutory Main Estimates by Standard Object of Expenditure

[illegible]

Ministry Department or agency	Budgetary Statutory Main Estimates by Standard Object of Expenditure									
	(1) Personnel	(2) and communications	(3) Information	(4) Professional and special services	(5) Rentals	(6) Purchased repair and maintenance and supplies	(7) Utilities, repairs and supplies	Less:		
	(8) Construction and acqui- sition of land, buildings and works	(9) Construction and/or acqui- sition of machinery and equipment	(10) Transfer payments	(11) Public debt charges	(12) Other subsidies and payments	(13) Revenues credited to the vote	(1-13)	Total net expenditures		
1989--90 (thousands of dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3										
Science Council of Canada	270 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 270			
Statistics Canada	25,855 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 25,855			
Justice Department	12,990 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 12,990			
Canadian Human Rights Commission	1,233 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 1,233			
Commissioner for Federal Judicial Affairs	115,036 0	6,395 0	20,916	0 0	0 957	0 0	0 143,304			
Federal Court of Canada	1,483 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 1,483			
Law Reform Commission of Canada	273 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 273			
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada	596 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 596			

Parliamentary Main Estimates by Standard Object of Expenditure									
Ministry Department or agency	Personnel (1)	Transportation and communications (2)	Information (3)	Professional and special services (4)	Rentals (5)	Purchased repair and maintenance and supplies (6)	Utilities, repair and materials maintenance and supplies (7)		
	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)		
MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3									
Supreme Court of Canada	2,113 0	122 0	0 534	0 0	15 0	0 0	0 0	0 0	7 2,791
Tax Court of Canada	325 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 325
Labour Department	70,482 0	0 0	0 90,510	11,500 0	0 1,000	0 34,100	0 139,392		
Canada Labour Relations Board	766 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 766		
National Defence Department	599,097 0	0 0	0 355,839	0 0	0 0	0 0	0 954,936		
Emergency Preparedness Canada	721 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 721		
National Health and Welfare Department	50,827 0	0 0	0 30,657,200	0 0	0 0	0 0	0 30,708,027		
Medical Research Council	370 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 370		

Budgetary Statutory Main Estimates by Standard Object of Expenditure														
Ministry Department or agency	Personnel (1)	Transportation and communications (2)	Information (3)	Professional and special services (4)	Rentals (5)	Purchased repair and maintenance and supplies (6)	Utilities, materials and supplies (7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)								

[illegible]

Budgetary Statutory Main Estimates by Standard Object of Expenditure										
Ministry Department or agency	Personnel		Transportation and communications		Information		Professional and special services		Rentals	Utilities, repair and materials maintenance and supplies
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)			
1989--90 (thousands of dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3	Construction and acquisition of land, buildings and works (8)	Construction and/or acquisition of machinery and equipment (9)	Transfer payments (10)	Public debt charges (11)	Other subsidies and payments (12)	Less: Revenues credited to the vote (13)	Total net expenditures (1-13)			
Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship)	1,676 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 1,676			
Public Service Commission	21,754 0	388 300		125 0	877 0	1,202 207	36 10,890	328 14,327		
Social Sciences and Humanities Research Council	600 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 0	0 600		
Solicitor General Department	1,969 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,969		
Correctional Service	62,061 0	0 0		0 198	0 0	0 0	0 0	0 62,259		
National Parole Board	2,129 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 0	0 2,129		
Royal Canadian Mounted Police	153,969 0	0 0		0 32,934	0 0	0 0	0 0	0 186,903		
Royal Canadian Mounted Police External Review Committee	95 0	0 0		0 0	0 0	0 0	0 0	0 95		

Government of Canada - Main Estimates by Standard Object of Expenditure									
Ministry Department or agency	Personnel (1)	Transportation and communications (2)	Information (3)	Professional and special services (4)	Rentals (5)	Purchased repair and maintenance and supplies (6)	Utilities, materials and (7)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		
1989--90 (thousands of dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3									
Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission	160 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	160
Supply and Services Department	214,385 0	62,932 17,400	104,628 303,000	76,017 0	32,090 9,435	8,029 646,532	153,580 334,964		
Transport Department	195,690 66,660	3,144 17,953	590 3,000	31,205 0	628 139,359	8,047 454,293	29,355 41,338		
Canadian Aviation Safety Board	1,642 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,642		
Civil Aviation Tribunal	67 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 67		
Grain Transportation Agency Administrator	224 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 224		
National Transportation Agency	3,967 0	0 0	634,778	0 0	0 0	0 0	0 638,745		
Treasury Board Secretariat	6,834 0	0 0	0 100	0 0	0 0	0 0	0 6,934		

Ministry Department or agency	Budgetary Statutory Main Estimates by Standard Object of Expenditure						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Construction and acqui- sition of land, buildings and works (8)	Construction and/or acqui- sition of machinery and equipment (9)	Transfer payments (10)	Professional and special services (4)	Rentals Other subsidi- es and payments (5)	Purchased repair and maintenance and supplies (6)	Utilities, repair and materials expenditures and supplies (7)
1989--90 (thousands of dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3							
Comptroller General	1,477 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,477
Veterans Affairs	19,940 0	0 0	0 561	0 0	0 0	0 0	0 20,501
Western Economic Diversification	2,628 0	0 0	0 14,000	0 0	0 0	0 0	0 16,628
*Total, All Departments and Agencies	2,372,941 67,635	255,097 49,147	106,201 43,552,793	139,451 39,400,000	38,418 3,177,317	16,869 1,363,645	236,377 88,048,601

*Details may not add up to totals due to rounding.

Postes législatifs du Budget des dépenses principal par article courant de dépense
Portefeuille Personnel Transports
Ministère ou organisme et Information Services

(en milliers de dollars)
MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3

[illegible]

Postes législatifs du Budget des Portefeuille Ministère ou organisme	dépenses principal par article courant de dépense				Location de réparation et d'entretien et approuvi. (7)	Services pu- blics, four.
	(1) Personnel et communications (2)	(3) Information professionnels et spéciaux (4)	(5) Autres subventions et paiements (6)	(7) Total net des dépenses (1-13)		
1989--1990 (en milliers de dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3						
Musées nationaux du Canada	6,222 0	0 0	0 0	0 0	0 0	6,222 0
Consommateurs et Sociétés Ministère	14,276 0	0 0	0 25,000	0 0	0 0	39,276 0
Tribunal de la concurrence	85 0	0 0	0 0	0 0	0 0	85 0
Commission du droit d'auteur	45 0	0 0	0 0	0 0	0 0	45 0
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	114 0	0 0	0 0	0 0	0 0	114 0
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	170 0	0 0	0 0	0 0	0 0	170 0
Emploi et Immigration Ministère / Commission	128,951 0	0 0	0 286,000	0 0	0 2,661,000	3,075,951 0
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	4,535 0	0 0	0 0	0 0	0 0	4,535 0

Postes législatifs du Budget des dépenses principal par article courant de dépense	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Portefeuille Ministère ou organisme	Personnel et communications	Transports et communications	Information Services et spéciaux	Location	Achat de ser. de réparation et d'entretien et approuvi.	Services pu- blics, four.	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1989--1990 (en milliers de dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIT 3							
Constr. et/ou Constr. et/ou							
acquisition acquisition							
de terrains, de machines							
bâtiments et de							
ouvrages matériel							
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)	
Condition féminine -- Bureau	306	0	0	0	0	0	0
de la coordonnatrice	0	0	0	0	0	0	306
Énergie, Mines et Ressources							
Ministère	33,648	0	0	0	0	0	0
	0	0	133,920	0	0	0	167,568
Commission de contrôle de	2,178	0	0	0	0	0	0
l'énergie atomique	0	0	0	0	0	0	2,178
Office national de l'énergie	2,675	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	2,675
Environnement	60,996	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	60,996
Affaires extérieures							
Ministère	42,310	1,735	26	6,194	1,922	260	3,630
	0	510	200	0	7	26,418	30,376
Institut canadien pour la	0	0	0	0	0	0	0
paix et la sécurité	0	0	0	0	5,000	0	5,000
internationales							
Agence canadienne de	8,051	0	0	0	0	0	0
développement international	0	0	87,500	0	0	0	95,551

Portefeuille Ministère ou organisme	1989--1990 (en milliers de dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3	Dépenses principales par article courant de dépense							Location		Services pu- bliques, four- niture et approu- vés.
		(1) Personnel	(2) Transports et communications	(3) Information professionnels et spéciaux	(4) Service de la dette publique	(5) Autres subventions et paiements	(6) Moins: Recettes à valoir sur le crédit	(7) Total net des dépenses			
		(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)			
Gouverneur général		811 0	0 0	0 280	0 0	0 0	0 0	0 1,091			
Affaires indiennes et Nord canadien Ministère		26,789 0	0 0	0 5,880	0 0	0 2,015	0 0	0 34,684			
Industrie, Sciences et Technologie Expansion industrielle régionale		16,978 0	0 0	0 30,000	0 0	0 0	0 0	0 46,978			
Banque fédérale de développement		0 0	0 0	0 0	0 0	0 6,400	0 0	0 6,400			
Investissement Canada		926 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 926			
Ministère d'État (Sciences et Technologie)		1,381 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,381			
Conseil national de recherches du Canada		23,934 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 23,934			
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie		1,065 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,065			

[illegible]

Postes législatifs du Budget des dépenses principal par article courant de dépense
Portefeuille
Ministère ou organisme

1989--1990
(en milliers de dollars)
MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIT 3

	(1) Constr. et/ou acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages	(2) Constr. et/ou acquisition de machines et de matériel	(3) Transports et communications	(4) Information Services professionnels et spéciaux	(5) Location	(6) Achat de ser- vices de réparation et d'entretien et approuv.	(7) Services pu- blics, four- niture et approuv.
	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)
Cour suprême du Canada	2,113 0	122 0	0 534	15 0	0 0	0 0	7 2,791
Cour canadienne de l'impôt	325 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 325
Travail Ministère	70,482 0	0 0	90,510 0	11,500 0	0 1,000	0 34,100	0 139,392
Conseil canadien des relations du travail	766 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 766
Défense nationale Ministère	599,097 0	0 0	0 355,839	0 0	0 0	0 0	0 954,936
Protection civile Canada	721 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 721
Santé nationale et Bien-être social Ministère	50,827 0	0 0	0 30,657,200	0 0	0 0	0 0	0 30,708,027

Postes législatifs du Budget des dépenses principal par article courant de dépense
Portefeuille
Ministère ou organisme

1989--1990

(en milliers de dollars)
MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIT 3

	(1) Constr. et/ou acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages	(2) communications	(3) et transports	(4) Services professionnels et spéciaux	(5) Location	(6) Achat de ser. de réparation et d'entretien et approuvi.	(7) Services publics, four.
	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(1-13)
Directeur général des élections	457 0	0 0	0 0	0 0	0 1,000	0 0	0 1,457
Commissaire aux langues officielles	1,190 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,190
Conseil économique du Canada	983 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 983
Administration du pipe-line du Nord	22 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 22
Commission des relations de travail dans la fonction publique	997 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 997
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	91 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 91
Travaux publics Ministère	1,544 975	0 13,034	0 297,935	502 0	2 53	219 0	115 314,379
Secrétariat d'État Ministère	18,356 0	0 0	0 2,682,210	0 0	0 0	0 0	0 2,700,566

Postes législatifs du Budget des Portefeuille Ministère ou organisme	dépenses principal par article courant de dépense						
	(1) Personnel	(2) Transport et communications	(3) Information et spéciaux	(4) Services professionnels	(5) Location	(6) Achat de ser. de réparation et d'entretien et approuvi.	(7) Services pu- blics, four.

	(1) Constr. et/ou acquisition de terrains, et de bâtiments et ouvrages (8)	(2) Constr. et/ou acquisition de machines et de matériel (9)	(3) Paie- ments de transfert (10)	(4) Service de la dette publique (11)	(5) Autres subventions et paiements (12)	(6) Moins: Recettes à valoir sur le crédit (13)	(7) Total net des dépenses (1-13)
1989--1990 (en milliers de dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIT 3							
Centre canadien de gestion	758 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 758
Ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté)	1,676 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,676
Commission de la Fonction publique	21,754 0	388 300	125 0	877 0	1,202 207	36 10,890	328 14,327
Conseil de recherches en sciences humaines	600 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 600
Solliciteur général Ministère	1,969 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,969
Service correctionnel	62,061 0	0 0	0 198	0 0	0 0	0 0	0 62,259
Commission nationale des libérations conditionnelles	2,129 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 2,129
Gendarmerie royale du Canada	153,969 0	0 0	0 32,934	0 0	0 0	0 0	0 186,903

Portefeuille Ministère ou organisme	Dépenses principales par article courant de dépense												
	Personnel (1)	Transports et communications (2)	Information professionnels et spéciaux (3)	Services de la dette publique (4)	Autres subventions et paiements (5)	Achat de ser- vices de répara- tion et d'entretien (6)	Services pu- blics, four- niture et approu- vés (7)	Total net des dépenses (1-13)					
1989-1990 (en millions de dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3	Constr. et/ou acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages (8)	Constr. et/ou acquisition de machines et de matériel (9)	Paiements de transfert (10)	Service de la dette publique (11)	Autres subventions et paiements (12)	Moins: Recettes à valoir sur le crédit (13)							
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada	95 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 95						
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada	160 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 160						
Approvisionnement et Services Ministère	214,385 0	62,932 17,400	104,628 303,000	76,017 0	32,090 9,435	8,029 646,532	153,580 334,964						
Transports Ministère	195,690 66,660	3,144 17,953	590 3,000	31,205 0	628 139,359	8,047 454,293	29,355 41,338						
Bureau canadien de la sécurité aérienne	1,642 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 1,642						
Tribunal de l'aviation civile	67 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 67						
Administrateur de l'Office du transport du grain	224 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 224						
Office national des transports	3,967 0	0 0	0 634,778	0 0	0 0	0 0	0 638,745						

Postes législatifs du Budget des dépenses principal par article courant de dépense									
Portefeuille Ministère ou organisme	Personnel		Transports et communications		Information et spéciaux		Location de réparation et d'entretien et approuvi-		Services pu- blics, four., et approuvi- (7)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		

1989--1990 (en milliers de dollars) MANUSCRIPT 3 / MANUSCRIPT 3	Constr. et/ou de terrains, bâtiments et ouvrages (8)	Constr. et/ou acquisition de machines et de matériel (9)	Paie- ments de transfert (10)	Service de la dette publique (11)	Autres subventions et paiements (12)	Moins: Recettes à valoir sur le crédit (13)	Total net des dépenses (1-13)		
Conseil du Trésor Secrétariat	6,834 0	0 0	0 100	0 0	0 0	0 0	0 0	0 6,934	0
Contrôleur général	1,477 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	1,477 0	0
Anciens combattants	19,940 0	0 0	0 561	0 0	0 0	0 0	0 0	20,501 0	0
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	2,628 0	0 0	0 14,000	0 0	0 0	0 0	0 0	16,628 0	0

*Total pour tous les ministères et organismes	2,372,941 67,635	255,097 49,147	106,201 43,552,793	139,451 39,400,000	38,418 3,177,317	16,869 1,363,645	236,377 88,048,601		

*Le détail des dépenses peut ne pas correspondre exactement aux totaux parce qu'ils ont été arrondis en millier de dollars.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, March 15, 1990

Le jeudi 15 mars 1990

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

The examination of Supplementary
Estimates (C) laid before
Parliament for the fiscal year
ending March 31, 1990

L'étude du Budget des dépenses
supplémentaire (C) déposé au Parlement
pour l'exercice financier se terminant
le 31 mars 1990

EIGHT REPORT OF THE COMMITTEE

HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ

*(Report on Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the
fiscal year ending March 31, 1990)*

*(Rapport du Budget des dépenses
supplémentaire (B) déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant le
31 mars 1990)*

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in the membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bosa substituted for that of the Honourable Senator Guay (December 13, 1989)

The name of the Honourable Senator Petten substituted for that of the Honourable Senator Kirby (December 14, 1989)

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Cools (December 14, 1989)

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Stollery (December 14, 1989)

The name of the Honourable Senator Stollery substituted for that of the Honourable Senator Petten (December 14, 1989)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (December 15, 1989)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bosa substitué à celui de l'honorable sénateur Guay (le 13 décembre, 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Petten substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby (le 14 décembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (le 14 décembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Stollery (le 14 décembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Stollery substitué à celui de l'honorable sénateur Petten (le 14 décembre 1989)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (le 15 décembre 1989)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Atkins:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending the 31st March, 1990 (Sessional Paper No. 342-526).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Atkins,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990 (document parlementaire n° 342-526), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 15, 1990
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Roch Bolduc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators, Bolduc, Balfour, Beaudoin, Doody, Kelly, Marsden, Simard. (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 examined the expenditures set out in Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending March 31, 1990.

*Witnesses:**From the Treasury Board:*

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Mr. Darling made opening remarks following which he responded to questions.

The Honourable Senator Belfour moved that the written responses of the Treasury Board to questions asked during the meeting of the Committee on Supplementary Estimates (B) (October 26, 1989) be appended to this day's proceedings. (*see Appendix NF-19*).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved that the Committee's findings on Supplementary Estimates (C) be reported to the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 MARS 1990
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Roch Bolduc (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Balfour, Beaudoin, Doody, Kelly, Marsden, Simard. (7)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, étudie les dépenses projetées dans le Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor:*

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

M. Darling fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Balfour propose que les réponses que le Conseil du Trésor a soumises par écrit aux questions posées durant la séance portant sur le Budget des dépenses supplémentaire (B) (26 octobre 1989) soient annexées aux délibérations d'aujourd'hui. (*Voir l'Annexe NF-19.*)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose que le Comité fasse rapport au Sénat des résultats de son étude sur le Budget des dépenses supplémentaire (C).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

WEDNESDAY, November 29, 1989

Le MERCREDI 29 novembre 1989

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

EIGHTH REPORT

HUITIÈME RAPPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending 31 March, 1990, were referred, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 9, 1989, submits its report as follows:

Votre Comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990 et conformément à son ordre de renvoi du jeudi 9 novembre 1989, présente le rapport suivant:

Undertaking this review, the Committee heard from the following witness:

Dans le cadre de cette étude, le Comité a entendu le témoin suivant:

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Supplementary Estimates (B), 1989-90, totalling \$1,477.0 million, are the second Supplementary Estimates for the current fiscal year. They increase the total Estimates tabled to date from \$131,599.2 million to \$133,076.1 million, and the amounts to be voted by Parliament from \$43,545.7 million to \$44,356.7 million. Of the \$1,477 million in these Supplementary Estimates, \$811 million is to be voted, while \$666 million is for statutory expenditures and is included for information only.

Le Budget des dépenses supplémentaire (B) de 1989-1990, qui s'élève à 1 477 millions de dollars, est le deuxième budget supplémentaire du présent exercice. Il fait passer le budget total présenté à ce jour de 131 599,2 millions à 133 076,1 millions, et celui des crédits demandés au Parlement de 43 545,7 millions à 44 356,7 millions. Sur les 1 477 millions de dollars prévus dans ce Budget, les crédits à voter comptent pour 811 millions; les dépenses législatives, qui représentent 666 millions de dollars, sont mentionnées seulement à titre informatif.

The Minister of Finance included \$3.1 billion in his April 1989 Budget as a reserve for additional spending during the current year. Of the total appropriations requested in Supplementary Estimates (B), \$538 million is to be provided for from that reserve. The balance of \$939 million, representing specific major items, has already been provided for from reserves set up in the accounts of Canada at the end of the 1988-89 fiscal year to cover anticipated spending in 1989-90.¹ The items thus provided for consist of: \$600 million in the Estimates of the Department of Agriculture to restructure the Farm Credit Corporation (statutory item); \$330 million of the \$375 million requested for the Government Contingencies Vote of Treasury Board to cover retroactive payments to public service unions as a consequence of the latest round of collective bargaining agreements; and \$9 million for forgiveness and deletion of debts owed to several departments by outside entities.

Dans son budget d'avril 1989, le ministre des Finances a inclus une réserve de 3,1 milliards pour les dépenses additionnelles pouvant être engagées au cours de l'exercice. Sur le total des crédits demandés dans le Budget des dépenses supplémentaire (B), 538 millions doivent provenir de cette réserve. Les 939 millions restants, qui représentent des postes particuliers importants, ont déjà été tirés des réserves établies dans les comptes du Canada à la fin de l'exercice 1988-1989 pour couvrir les dépenses attendues en 1989-1990.¹ Les postes ainsi pourvus comprennent: 600 millions affectés au budget du ministère de l'Agriculture pour restructurer la Société du crédit agricole (dépense législative); sur les 375 millions demandés, 330 millions portés du crédit du Conseil du Trésor pour éventualités du gouvernement afin de couvrir les paiements rétroactifs versés aux syndicats de fonctionnaires en application des récentes conventions collectives négociées; et 9 millions pour la remise et la radiation de dettes dues à plusieurs ministères par des organismes de l'extérieur.

The Budgetary portion of the total Estimates is 132.9 billion, which remains well within the government's projection for total 1989-90 Budgetary estimates (including the \$3.1 billion reserve) of \$134.1 billion, according to Treasury Board officials.

La portion budgétaire du Budget total de 1989-90 est de 132,9 milliards, somme qui, selon les fonctionnaires du Conseil du Trésor, demeure bien en deça des prévisions budgétaires du gouvernement pour 1989-1990 (y compris les 3,1 milliards de réserve), lesquelles s'établissent à 134,1 milliards.

Of the \$133.1 billion that has now been tabled in the Estimates for the current fiscal year, \$88.7 billion or 66.7 per cent is allocated to statutory expenditures that do not require annual approval from Parliament. The Committee has expressed concern for many years over the size of the statutory expenditures relative to the total Estimates.² Three statutory items appear in Supplementary Estimates (B), 1989-90,³ of which two are in the Department of Agriculture: \$26.0 million for payments to producers for named agricultural commodities under the *Agricultural Stabilization Act*; and \$600.0 million to convert debt owed by the Farm Credit Corporation (FCC) to Canada into contributed capital. The latter payment arises from the FCC recovery plan announced by the government in July 1988, and is provided for in Section 12(1) of the *Farm Credit Act*. In the 1989-90 Main Estimates, the Corporation's authorized capital was increased from \$225 million to \$625 million to permit an initial conversion of debt to equity. There is a \$1.00 Vote in Supplementary Estimates (B) to permit a further increase in contributed capital from \$625 million to \$825 million. The \$600 million expenditure thus represents the actual cash payment by the government that has been authorized in two stages in the 1989-90 Main Estimates and Supplementary Estimates (B). As indicated above, it was also provided for by the \$939 million in reserves that were set up in the accounts of Canada at the end of the 1989-90 fiscal year.

The third statutory item in these Supplementary Estimates is \$40.0 million (Non-Budgetary) in the Department of Supply and Services for the purchase of 4,000 shares of the Royal Canadian Mint. This Crown Corporation has been highly profitable for several years, but because the government had contributed no equity, the Mint was prevented from paying dividends to the Crown. Pursuant to the December 1987 amendments to the *Royal Canadian Mint Act*, the expenditure of \$40.0 million to purchase shares will complete the conversion of the Mint to a Schedule "B" Crown Corporation and will result in an immediate payment by the Mint to the government of accrued dividends in the amount of \$60.3 million.

\$375.0 million is being requested for the Treasury Board's Vote 5 - Government Contingencies. Following a question by Senator Stewart on June 11, 1987, the principles governing the use of this Vote were outlined in a detailed response by Treasury Board, which was appended to the Committee Proceedings of May 2 and 3, 1984.⁴ The purpose of Vote 5 is to supplement other votes for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses. It includes an authority to reuse any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to this appropriation from

Sur les 133,1 milliards maintenant portés au budget de l'exercice en cours, 88,7 milliards (soit 66,7 p. 100) vont à des dépenses législatives non assujetties à l'approbation annuelle du Parlement. Depuis de nombreuses années, le Comité s'inquiète de la proportion du budget total que représentent les dépenses législatives.² Trois postes législatifs figurent dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) de 1989-1990,³ dont deux concernent le ministère de l'Agriculture; ainsi, 26 millions consistent en paiements versés aux producteurs, conformément à la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, à l'égard de produits agricoles nommés, et 600 millions permettront de convertir en capital d'apport des sommes que la Société du crédit agricole doit au Canada. Ce dernier paiement découle du plan de relance de la Société annoncé par le gouvernement en juillet 1988 et s'effectue conformément au paragraphe 12 (1) de la *Loi sur le crédit agricole*. Dans le Budget des dépenses principal de 1989-90, la Société a vu son capital autorisé passer de 225 millions à 625 millions pour permettre une première conversion des dettes en capitaux propres. Le Budget des dépenses supplémentaire (B) comprend un crédit d'un dollar permettant une nouvelle augmentation du capital d'apport, qui passe de 625 millions à 825 millions. La dépense de 600 millions de dollars représente donc le paiement effectif en espèces que le gouvernement a été autorisé à faire en deux étapes dans le Budget des dépenses principal et dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) de 1989-1990. Comme il est mentionné plus haut, cette somme a également été prévue dans la réserve de 939 millions constituée dans les comptes du Canada à la fin de l'exercice 1988-89.

Le troisième poste législatif concerne les 40 millions de dollars (non budgétaires) accordés au ministère des Approvisionnements et Services pour l'achat de 4 000 actions de la Monnaie royale canadienne. Cette société d'État réalise d'importants profits depuis plusieurs années mais, comme le gouvernement ne lui avait fourni aucun apport de capital, elle n'avait pas à verser de dividendes à l'État. Aux termes de modifications apportées à la *Loi sur la Monnaie royale canadienne* en décembre 1987, cette dépense de 40 millions achèvera de transformer cet organisme en une société d'État de l'annexe B et s'amènera à verser immédiatement au gouvernement des dividendes de 60,3 millions de dollars.

Une somme de 375 millions est demandée au titre du crédit n° 5 du Conseil du Trésor, Éventualités du gouvernement. Par suite d'une question posée par le sénateur Stewart le 11 juin 1987, les principes régissant l'utilisation de ce crédit ont été exposés dans une réponse détaillée fournie par le Conseil du Trésor. Cette réponse a été portée en annexe des délibérations des 2 et 3 mai 1989 du Comité.⁴ Le crédit n° 5 vise à compléter des crédits relatifs à la paye et à d'autres postes, et aussi à payer diverses menues dépenses imprévues. Il comprend l'autorisation de réutiliser des sommes affectées à des fins autres que la paye et

other appropriations. Consequently, total expenditures from Vote 5 in any fiscal year typically exceed, often substantially, the amount authorized by Parliament for the Vote in the same year.

Regarding the use of the contingencies fund for payroll requirements, when the salary budgets of individual programs are established for the Main Estimates, there are invariably a number of groups for which contract settlements have not been reached or for which existing contracts will expire during the forthcoming fiscal year. In such cases, it is normal practice to provide a standard amount in the salary budgets of each department. However, this amount usually underestimates the actual salary awards, and Vote 5 is then used to offset the resulting payroll shortfalls by making permanent transfers to the appropriate departmental Votes.

When Vote 5 is used to defray unforeseen non-payroll expenses, these must be repaid to the Vote when Supplementary Estimates are approved. In cases of urgency, and where the Treasury Board is satisfied that the authority can normally be sought through an Appropriation Act, the Contingencies Vote is often used to pay for new grants not listed in the Estimates, or to defray additional operating expenditures of new programs, program activities, boards and agencies whose budgets are typically (and deliberately) underestimated in the Main Estimates. In such cases, Parliament is advised, by way of footnotes in the Supplementary Estimates, of situations where the Contingencies Vote has been used to authorize the payments in advance of their inclusion in Supplementary Estimates.⁵

The Treasury Board response concluded as follows (page 1A:8)

The current Vote wording of the Government Contingencies Vote provides the government with broad flexibility to provide funding not only for payroll shortfalls but to meet unforeseen expenses and to provide for specific payment authorities. The operating principles under which the Vote is operated, however, limit the use of the authority provided and ensure that an appropriate level of Parliamentary control exists. The review of practices in two other jurisdictions [The United Kingdom and Ontario] revealed very different approaches to the provision of funding flexibility which were, by and large, specific to the needs of those jurisdictions. Inherent in both systems was a greater delegation of authority to the Executive.

et qui proviennent d'autres crédits. Il s'ensuit que les dépenses totales imputées sur le crédit n° 5 au cours d'un exercice ordinaire dépassent, et souvent de beaucoup, les sommes que le Parlement a autorisées relativement à ce crédit pour l'exercice visé.

L'utilisation des fonds pour éventualités aux fins de la paye tient au fait qu'au moment où sont établis les budgets salariaux des différents programmes, il y a inmanquablement des groupes dont la convention collective n'est pas conclue ou dont la convention viendra à expiration au cours de l'exercice à venir. Il est d'usage dans ces cas de prévoir une somme forfaitaire dans les budgets salariaux des ministères. Cependant, cette somme a tendance à être inférieure aux augmentations accordées; le crédit n° 5 permet alors de compenser ces déficits des budgets salariaux au moyen de virements permanents sur les crédits ministériels appropriés.

Lorsque le crédit n° 5 est utilisé pour payer des dépenses non liées à la paye, les sommes alors puisées doivent être remboursées au moment où le Budget des dépenses supplémentaire est approuvé. En cas d'urgence, et si le Conseil du Trésor est convaincu que l'autorisation nécessaire peut normalement être obtenue au moyen d'une loi de crédits, les fonds pour éventualités peuvent servir à verser des subventions non prévues dans le Budget des dépenses ou encore à régler les dépenses additionnelles de fonctionnement des nouveaux programmes, activités, offices et organismes, dont les budgets sont couramment (et délibérément) sous-estimés dans le budget des dépenses principal. Le Parlement est alors informé, au moyen de notes de renvoi dans le Budget des dépenses supplémentaire, des cas où les fonds pour éventualités ont servi à autoriser les paiements avant leur inclusion dans le budget supplémentaire.⁵

La conclusion à laquelle en arrive le Conseil du Trésor dans sa réponse est la suivante (pp. 1A:19 et 1A:20):

Le libellé actuel du crédit pour éventualités du gouvernement fournit à celui-ci une grande marge de manoeuvre pour accorder le financement non seulement aux fins des déficits de la paye mais également pour faire face aux dépenses imprévues et pour fournir des autorisations de paiement particulières. Cependant, les principes qui régissent le fonctionnement du crédit (voir l'annexe B) limitent le recours à l'autorisation accordés et garantissent qu'il existe un niveau pertinent de contrôle parlementaire. L'examen des pratiques qui ont cours dans deux autres administrations a révélé des méthodes d'approche très différentes au sujet de la marge de manoeuvre financière, méthodes qui, dans l'ensemble, répondaient aux besoins de ces administrations. Les deux systèmes comportent une plus grande délégation de pouvoirs au personnel de direction.

The Committee agrees that "an appropriate level of Parliamentary control exists" as long as the current operating principles continue to be followed. It notes that the practice of providing footnotes in the Supplementary Estimates to indicate non-paylist uses of the Contingencies Vote was adopted in response to a concern raised by the Auditor General in his 1969 report. It also notes that these footnotes now include authorizations of payments for operating expenditures, not just for grants as stated in the May 1989 response of Treasury Board (pp. 1A:4-1A:5). The Committee will continue to scrutinize the use of the Contingencies Vote in its reviews of future Supplementary Estimates.

In the course of testimony by officials of Treasury Board, Committee members expressed concern at the apparent ease with which the government could transfer funds within a Vote of any department or agency without explicit approval by Parliament.⁶ They felt that, in effect, Parliament was not appropriating funds with sufficient precision.

The situation arises because it is standard practice for Treasury Board to establish a budget for a new activity following its approval by Cabinet. The Board also asks the department, however, whether there exist unspent or underspent funds within the relevant Vote that were allocated to activities previously itemized in the Estimates. If this is the case, the Board then authorizes the transfer of these funds within the Vote so that it will not be necessary to ask Parliament for an additional appropriation (through Supplementary Estimates). Treasury Board officials agreed with Committee members that additional controls on such intra-Vote transfers could be imposed in principle, but felt that these were not really necessary and would add a non-trivial cost burden to the Estimates process.

The Committee recognizes the problem of imposing additional costs, but believes that the present practice represents a significant delegation of Parliament's spending authority to the Executive. It recommends that, wherever possible, individual Votes be defined more specifically in the Estimates in order to enhance the accountability of the government to Parliament.

\$27.8 million is being requested in these Supplementary Estimates for additional operating expenditures in Vote 10 of the Department of National Revenue - Taxation, along with 785 newperson-years (PYs). \$14.2 million and 285 PYs are for increased compliance and enforcement

Le Comité convient qu'il existe «un niveau pertinent de contrôle parlementaire» dans la mesure où les principes actuels de fonctionnement continuent d'être respectés. Il précise que la pratique d'ajouter des notes de renvoi au Budget des dépenses supplémentaire permettant de signaler les cas où les fonds pour éventualités ont servi à des fins autres que salariales a été adoptée par suite des craintes exprimées dans le rapport de 1969 du vérificateur général. Il constate de plus que ces notes de renvoi comprennent désormais des autorisations de paiement concernant non seulement des subventions, comme il était mentionné dans la réponse de mai 1989 du Conseil du Trésor (pp. 1A:15 et 1A:16), mais aussi des dépenses de fonctionnement. Le Comité continuera donc de surveiller de près l'utilisation qui est faite des fonds pour éventualités dans son examen des futurs budgets supplémentaires.

Entendant les témoignages des fonctionnaires du Conseil du Trésor, certains membres du Comité ont dit s'inquiéter de l'apparente facilité avec laquelle le gouvernement peut virer des fonds sur les crédits des différents ministères et organismes sans en avoir l'autorisation explicite du Parlement.⁶ Selon eux, c'est donc que le Parlement manque de précision dans l'affectation des crédits.

Cette situation résulte du fait qu'il est d'usage au Conseil du Trésor d'établir le budget d'une nouvelle activité après qu'elle a été approuvée par le Cabinet. Cependant, le Conseil demande aussi au ministère si le crédit visé comprend des fonds non dépensés ou non épuisés, affectés à des activités précédemment incluses au budget. Le cas échéant, il autorise le virement de ces fonds à l'intérieur du crédit en question, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de demander une nouvelle affectation de crédits au Parlement (par l'intermédiaire d'un budget supplémentaire). Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont convenu avec les membres du Comité que ces virements pourraient en principe être assujettis à des contrôles additionnels mais, selon eux, ces contrôles ne sont pas vraiment nécessaires et ils ajouteraient un coût non négligeable au fardeau financier que représente l'établissement des prévisions budgétaires.

Le Comité reconnaît que l'imposition de coûts supplémentaires constitue un problème, mais il croit que l'actuelle façon de procéder représente une importante délégation du pouvoir de dépenser du Parlement au personnel de direction. Il recommande donc que, dans la mesure du possible, on définisse plus précisément chaque crédit dans le Budget des dépenses afin de renforcer l'obligation redditionnelle du gouvernement à l'endroit du Parlement.

On demande un crédit de 27,8 millions de dollars, dans le Budget des dépenses supplémentaire, pour les coûts de fonctionnement additionnels imputés au crédit n° 10 du ministère du Revenu national (Impôt), ainsi que 785 nouvelles années-personnes (AP). De ces sommes, 14,2 millions de

activities, such as additional audits of individual and corporate income tax returns. The remaining \$13.7 million and 500 PYs are needed to administer phase one of the current tax reform process, which commenced with the 1988 tax year

The Tax reform requirements are the result of the changes to personal and corporate income tax, in particular the substitution of tax credits for deductions in many cases, along with the introduction of new forms to incorporate these changes.⁷ As well, additional PYs are needed to process the substantial increase in public inquiries about the new system and the additional reports that are now required of investment dealers concerning their clients' sales of shares and other assets in order to assess liability for capital gains taxes. The 1989-90 Main Estimates provided 420 additional PYs for these activities, but these proved insufficient and 500 more PYs are now required.

It is important to note that none of the additional expenditures and PYs are in any way related to phase two of tax of tax reform, which is the proposed introduction of a Goods and Services Tax.

dollars et 285 AP seront affectés à des activités d'observation et d'application, comme des vérifications additionnelles des déclarations d'impôt sur le revenu de particuliers et de sociétés. Le reste, soit 13,7 millions et 500 AP, servira à réaliser la première phase de l'actuelle réforme fiscale, qui a commencé en même temps que l'exercice 1988.

Les besoins liés à la réforme fiscale découlent des changements apportés à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, notamment pour ce qui est de la fréquente substitution de crédits fiscaux aux déductions, ainsi que de l'adoption de nouvelles formules destinées à incorporer ces changements.⁷ Des AP supplémentaires s'imposent également pour le traitement d'un nombre substantiellement accru de demandes de renseignements de la part du public, au sujet du nouveau système, et des rapports maintenant exigés des courtiers en valeurs mobilières sur les ventes d'actions et d'autres biens réalisées par leurs clients, en vue d'une évaluation de l'applicabilité de l'impôt sur les gains en capital. Le Budget principal de 1989-1990 prévoyait 420 nouvelles AP pour ces activités, ce qui s'est révélé insuffisant.

À noter qu'aucune somme ou AP supplémentaire n'est destinée à la phase deux de la réforme fiscale, laquelle phase a trait à l'éventuelle introduction d'une taxe sur les produits et services.

SUPPLY TO DATE FOR 1989-90

Three Appropriation Acts have been approved in respect of Estimates for 1989-90:

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 1989-90 granted Interim Supply for 1989-90 Main estimates equal to an initial allocation of 9/12ths for all Votes plus 26 additional proportions \$33,119,820,020.24

Appropriation Act No. 2, 1989-90 granted Supply for the whole of Supplementary Estimates (A), 1989-90 435,929,304.00

Appropriation Act No. 3, 1989-90 granted Full Supply for the 1989-90 Main Estimates 9,989,966,006.76

Awaiting Approval:

Supply for the whole of Supplementary Estimates (B), 1989-90 810,958,001.00

TOTAL \$44,356,673,332.00

ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR 1989-1990

Trois lois de crédits ont été approuvées au sujet du Budget des dépenses de 1989-1990:

Crédits approuvés à ce jour:

Loi de crédits n° 1 de 1989-1990 qui prévoyait les crédits provisoires du Budget des dépenses principal de 1989-1990 égaux à une répartition initiale de 9/12 pour tous les crédits plus 26 proportions supplémentaires 33 119 820 020,24\$

Loi de crédits n° 2 de 1989-1990 qui prévoyait les crédits pour l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (A) de 1989-1990 435 929 304,00

Loi de crédits n° 3 de 1989-1990 qui prévoyait les crédits pour l'ensemble du Budget des dépenses principal de 1989-1990 9 989 966 006,76

Approbation en suspens:

Crédits pour l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (B) de 1989-1990 810 958 001,00

TOTAL 44 356 673 332,00\$

**ESTIMATES TABLED TO DATE FOR
1989-90**
(in thousands of dollars)

	<u>To be voted</u>	<u>Statutory</u>	<u>Total</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$42,939,511	\$88,048,601	\$130,988,112
Non-Budgetary	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>43,109,786</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,163,239</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	435,929	-	435,929
Non-Budgetary	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>435,929</u>	<u>-</u>	<u>435,929</u>
<u>Supplementary Estimates (B)</u>			
Budgetary	808,258	626,000	1,434,258
Non-Budgetary	<u>2,700</u>	<u>40,000</u>	<u>42,700</u>
	<u>810,958</u>	<u>666,000</u>	<u>1,476,958</u>
<u>Total Estimates Tabled</u>			
Budgetary	\$44,183,698	\$88,674,596	\$132,858,294
Non-Budgetary	<u>172,975</u>	<u>44,852</u>	<u>217,827</u>
	<u>44,356,673</u>	<u>\$88,719,448</u>	<u>\$133,076,121</u>

**ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES
À CE JOUR POUR 1989-90**
(en milliers de dollars)

	<u>À voter</u>	<u>Autorisations Législatives</u>	<u>Total</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	42 939 511\$	88 048 601\$	130 988 112\$
Non-budgétaire	<u>170 275</u>	<u>4 852</u>	<u>175 127</u>
	<u>43 109 786\$</u>	<u>88 053 453\$</u>	<u>131 163 239\$</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	435 929\$	-	435 929\$
Non-budgétaire	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>435 929\$</u>	<u>-</u>	<u>435 929\$</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (B)</u>			
Budgétaire	808 258\$	626 000	1 434 258\$
Non-budgétaire	<u>2,700</u>	<u>40 000</u>	<u>42 700</u>
	<u>810 958\$</u>	<u>666 000</u>	<u>1 476 958\$</u>
<u>Budget total déposé</u>			
Budgétaire	44 183 698\$	88 674 596\$	132 858 294\$
Non-budgétaire	<u>172 975</u>	<u>44 852</u>	<u>217 827</u>
	<u>44 356 673\$</u>	<u>88 719 448\$</u>	<u>133 076 121\$</u>

NOTES

1. The \$939 million was recorded in the accounts on an accrual basis and was included in the deficit for 1988-89 even though that amount was not actually spent last fiscal year. It is included as part of the appropriations requested in Supplementary Estimates (B) because the approval of Parliament is required to spend this amount from the Consolidated Revenue Fund.

2. For a review of the Committee's earlier statements on this issue, see "The Estimates, 1989-90: Interim Report of Standing Senate Committee on National Finance", Appendix "B", *Debates of the Senate*, Tuesday, October 17, 1989, pp. 574-578. In its report on the 1983-84 Main Estimates, for example, the Committee observed that 59 per cent (compared to the current 67 per cent) of the previous year's Estimates were for statutory expenditures. In reviewing the 1988-89 Main Estimates, the Committee indicated its concern that the ever-increasing importance of the statutory items would make it difficult for the government to reduce its annual deficit within the current revenue and expenditure framework.

3. These statutory items are listed for the first time in a Summary Table on page 20 of Supplementary Estimates (B).

4. See "Government Contingencies - Treasury Board Vote 5", Appendix "NF-1", *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Tuesday, May 2, 1989 and Wednesday, May 3, 1989, Issue No. 1, pp. 1A:1-1A:22.

NOTES

1. Ces 939 millions de dollars, qui ont été calculés en comptabilité d'exercice, ont été inclus dans le déficit de 1988-1989 même s'ils n'ont pas été réellement dépensés au cours du dernier exercice. Cette somme est comprise dans les crédits demandés dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) parce qu'elle ne peut être tirée du Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement.

2. Pour connaître les déclarations antérieures du Comité à ce sujet, se reporter au rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des Finances nationales sur le Budget des dépenses de 1989-1990, à l'annexe B des *Procès-verbaux du Sénat*, le mardi 17 octobre 1989, pp. 574 à 578. Par exemple, dans son rapport sur le Budget des dépenses de 1983-1984, le Comité faisait observer que 59 p. 100 (comparativement à 67 p. 100 actuellement) des dépenses de l'exercice précédent étaient des dépenses législatives. Au cours de son étude du Budget des dépenses principal de 1989-1990, il a dit craindre que, devant l'importance sans cesse croissante des postes législatifs, le gouvernement ait de la difficulté à réduire son déficit annuel dans le cadre de ses recettes et de ses dépenses actuelles.

3. Ces postes législatifs figurent pour la première fois dans un tableau récapitulatif à la page 20 du Budget des dépenses supplémentaire (B).

4. Voir "Éventualités du gouvernement - Crédit 5 du Conseil du Trésor", Annexe "FN-1", *Délibérations du comité sénatorial permanent des finances nationales*, le mardi 2 mai 1989 et le mercredi 3 mai 1989, fascicule n° 1, pp. 1A:11 à 1A:22.

5. There are numerous examples of such prepayments from Vote 5 in the current Supplementary Estimates, including: Department of Agriculture, Grants on pages 23 and 24; Department of Consumer and Corporate Affairs, departmental operating expenditures on page 29, Patented Medicine Prices Review Board on page 30 and Procurement Review Board on page 31; Employment and Immigration Department / Commission, Grants on page 33; Department of External Affairs, departmental operating expenditures on pages 41 and 42 and Canadian Secretariat on page 44; and Department of Finance, Canadian International Trade Tribunal on page 45.

6. For example, Vote 1 of the Department of External Affairs contains funds for the support of the Department's International Trade Development programs, operating and capital costs, immigration and Northwest Atlantic Fishery activities and the Francophone Games. While Parliament might approve funding for the first four activities, it might not foresee the ability of Department officials to transfer funds from any one of them to the Francophone Games without further reference to Parliament.

7. At one point in 1989, errors on these new forms reached 90 per cent of all 1988 returns.

5. Il y a de nombreux exemples de tels paiements anticipés provenant du crédit 5 dans l'actuel Budget des dépenses supplémentaire, par exemple : Agriculture, subventions (pp. 31 et 32); Consommateurs et Sociétés, dépenses de fonctionnement (p. 45), Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (p. 46) et Commission de révision des marchés publics (p. 47); Emploi et Immigration (ministère/commission), subventions (p. 52); Affaires extérieures, dépenses de fonctionnement (pp. 22 et 23) et Secrétariat canadien (p. 25); Finances, Tribunal canadien du commerce extérieur (p. 60).

6. Par exemple, le crédit 1 du ministère des Affaires extérieures contient des fonds servant à appuyer les programmes de développement du commerce international du ministère, ses coûts de fonctionnement et ses coûts en capital, ses activités entourant l'immigration et les pêches dans l'Atlantique nord-ouest, ainsi que les Jeux de la francophonie. Même si le Parlement approuve le financement des quatre premières activités, il peut ne pas prévoir que les fonctionnaires du ministère pourront virer des fonds de l'un ou l'autre de ces programmes pour les engager dans les Jeux de la francophonie sans en appeler au Parlement.

7. En 1989, les erreurs présentes sur les nouvelles formules touchaient 90 p. 100 des déclarations de 1988.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC
Chairman

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (B), 1989-90

DEPARTMENT PROGRAM	ITEM	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
Agriculture Management and Administration	- Grape and wine sectors of Ontario and British Columbia	\$32,704,000	-	\$32,704,000	15
	- Tobacco sector in Ontario, Quebec and Prince Edward Island	\$10,892,000	-	\$10,892,000	15
	- Drought Assistance	\$5,815,000	-	\$5,815,000	15
Canada Council	- Additional operating costs	\$8,000,000	-	\$8,000,000	25
Canadian Broadcasting Corporation	- Additional operating costs	\$16,337,000	-	\$16,337,000	30
Employment and Immigration Corporate Management and Services	- Task Force on Northern Cod Fishery	\$5,477,000	\$5,476,999	\$1	1
Employment and Insurance - Canadian Jobs Strategy: Social Assistance Recipients		\$5,000,000	\$5,000,000	\$0	10
- Canadian Jobs Strategy: Training Trust Funds and Cooperative Education		\$7,713,000	\$7,713,000	\$0	10
Immigration	- Additional operating and contributions resources: Refugee Determination	\$5,258,000	\$5,257,999	\$1	15
- Additional operating and contributions resources: Refugee Determination		\$10,500,000	-	\$10,500,000	20
Immigration and Refugee Board of Canada	- Additional operating and capital costs	\$10,643,000	-	\$10,643,000	30
Energy, Mines and Resources Minerals and Earth Sciences	- Additional capital costs	\$6,268,000	\$1,395,000	\$4,873,000	30

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (B), 1989-90

DEPARTMENT PROGRAM	ITEM	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
External Affairs					
Canadian Interests Abroad					
- International Trade Development Programs		\$9,529,000	-	\$9,529,000	1
Indian Affairs and Northern Development					
Indian and Inuit Affairs					
- Debt deletion		\$8,828,780	-	\$8,828,780	7
Regional Industrial Expansion Industry and Technology					
- Additional operating and capital costs		\$14,997,900	\$14,997,899	\$1	1
Canadian Space Agency					
- Transfer from Department of Industry, Science and Technology		\$40,574,000	\$33,989,999	\$6,584,001	33
Cape Breton Development Corporation					
- Forecast 1989-90 operating loss of the Cape Breton Development Corporation		\$17,095,000	\$17,095,000	\$0	36
- Actual 1988-89 operating loss of the Cape Breton Development Corporation		\$29,693,000	-	\$29,693,000	36
Ministry of State (Science and Technology)					
- Grants under the 1989-90 Canada Scholarship program		\$10,000,000	-	\$10,000,000	60
National Research Council of Canada					
- Additional Operating Costs		\$15,300,000	-	\$15,300,000	65
National Defence					
- Transfer of Goose Bay Responsibilities		\$7,204,000	-	\$7,204,000	5
Taxation					
- Administer legislative initiatives		\$13,718,000	-	\$13,718,000	10
- Partial Restoration of Compliance programs		\$14,153,000	-	\$14,153,000	10

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$5M or Greater) Included in Supplementary Estimates (B), 1989-90					
DEPARTMENT PROGRAM	ITEM	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board					
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board					
- Interim Agency operating and capital costs		\$12,177,000	-	\$12,177,000	46
Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship)					
- Japanese Canadian Redress		\$84,000,000	-	\$84,000,000	15
Correctional Service					
- Additional operating costs		\$9,200,000	\$4,000,000	\$5,200,000	10
Supply and Services					
- Purchase of 4,000 shares pursuant to paragraph 3.1. (1) of the Royal Canadian Mint Act		\$40,000,000	-	\$40,000,000	L
Transport					
- Increased cost of the "M.V. J.&C. Smallwood" - Marine Atlantic Inc.		\$12,000,000	-	\$12,000,000	30
Treasury Board					
Government Contingencies and Centrally Financed Programs					
- Additional Requirements		\$375,000,000	-	\$375,000,000	5

**SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK
AND ESTIMATES FOR 1989-90**

Expenditure Framework at time of Main Estimates

Budgetary Main Estimates	\$131.0 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$134.1 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$142.9 billion

ESTIMATES TABLED TO DATE FOR 1989-90

	<u>TO BE VOTED</u>	<u>STATUTORY</u> (in thousands of dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$42,939,511	\$88,048,601	\$130,988,112
Non-Budgetary	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>\$43,109,786</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,163,239</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	\$ 435,929	-	\$ 435,929
Non-Budgetary	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>\$ -</u>
	<u>\$ 435,929</u>	<u>-</u>	<u>\$ 435,929</u>
<u>Supplementary Estimates (B)</u>			
Budgetary	\$ 808,258	\$ 626,000	\$ 1,434,258
Non-Budgetary	<u>2,700</u>	<u>40,000</u>	<u>42,700</u>
	<u>\$ 810,958</u>	<u>\$ 666,000</u>	<u>\$ 1,476,958</u>
<u>TOTAL ESTIMATES TABLED</u>			
Budgetary	\$44,183,698	\$88,674,596	\$132,858,294
Non-Budgetary	<u>\$ 172,975</u>	<u>\$ 44,852</u>	<u>\$ 217,827</u>
	<u>\$44,356,673</u>	<u>\$88,719,448</u>	<u>\$133,076,121</u>

Present Expenditure Framework

Total Budgetary Estimates	\$132.9 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$134.1 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$142.9 billion

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN

SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B) 1989-90

The 23 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

- A. Ten votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- B. Eight votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- C. Five miscellaneous votes. (Additional explanations are provided in Appendix II.)
 - One vote which increases the aggregate amount that may be paid pursuant to Section 12(1) of the Farm Credit Corporation Act;
 - One vote which decreases the aggregate amount that may be outstanding under the Indian Economic Development Account - Indian Affairs and Northern Development;
 - one vote which authorizes the Canada Mortgage and Housing Corporation to borrow money from other than the Crown.
 - one vote which forgives an amount representing dividends by the Canadian National Railways - Transport; and
 - one vote which writes-off certain debts due Her Majesty in Right of Canada - Veterans Affairs.

Estimates Division
November 6, 1989

APPENDIX ILIST OF ONE DOLLAR VOTES IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1989-90

<u>Page</u>	<u>Department/Agency</u>	<u>Vote</u>	<u>Categories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
24	Agriculture	30b		X	
25	Agriculture - Farm Credit Corporation	50b			X
32	Employment and Immigration	1b	X		
33	Employment and Immigration	10b		X	
34	Employment and Immigration	15b	X		
43	External Affairs - Canadian International Development Agency	30b	*	X	
48	Indian Affairs and Northern Development	6b			X
52	Industry, Science and Technology - Regional Industrial Expansion	1b	X		
52	Industry, Science and Technology - Regional Industrial Expansion	10b		X	
53	Industry, Science and Technology - Regional Industrial Expansion	25b	X		
53	Industry, Science and Technology - Regional Industrial Expansion	30b	*	X	
54	Industry, Science and Technology - Canadian Space Agency	33b	X		
63	National Defence	10b		X	
66	National Health and Welfare Medical Research Council	65b	X		
69	Public Works	22b	X		
70	Public Works - Canada Mortgage and House Corporation	26b			X
71	Secretary of State - Multiculturalism and Citizenship	20b		X	
78	Transport	10b		X	
78	Transport	17b	X		
78	Transport	20b	X		
78	Transport	46b			X
88	Veterans Affairs	2b			X
89	Veterans Affairs	15b	X		

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Farm Credit CorporationVote 50b

Pursuant to Section 12(1) of the Farm Credit Act to increase from \$625,000,000 to \$825,000,000 the aggregate amount that may be paid to the Corporation under this section ...

Explanation

The contributed capital of Canada in the Farm Credit Corporation is approximately \$618 million, of an authorized aggregate amount of \$625 million. The proposed increase in authorized aggregate amount of contributed capital to \$825 million is to permit the conversion of a further \$200 million of debt, owed by the Corporation to the Consolidated Revenue Fund, into contributed capital. The government announced a recovery plan for the Corporation in July 1988, including its intention to carry out the above conversion. The authorized capital of the Farm Credit Corporation was increased by \$400 million in the 1989-90 Main Estimates to permit the initial conversion envisaged in the 1988 Recovery Plan. An increase in authorized capital for the Farm Credit Corporation through an Appropriation Act is explicitly provided for in Section 12(1) of the Farm Credit Act.

Indian Affairs and Northern DevelopmentVote 6b

To reduce from \$70,000,000 to \$64,000,000 the amount that may be outstanding at any time under the Indian Economic Development Account established by Indian Affairs and Northern Development Vote L53b, Appropriation Act No. 1, 1970.

Explanation

This item reflects a reduction of \$6,000,000 as a result of the sale of a portion of the Indian Economic Development Fund to the Native Fisheries Association and to the Manitoba Indian Agricultural Development Corporation.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Canada Mortgage and Housing CorporationVote 26b

For the purposes of Section 101(b) of the Financial Administration Act, the Canada Mortgage and Housing Corporation is authorized to borrow money otherwise than from the Crown.

Explanation

In 1988, CMHC entered into a lease financing arrangement for its National Office Consolidation Project, under paragraph 28 of the CMHC Act. The transaction was subsequently determined to constitute a capital lease agreement. This \$1.00 voted item seeks to ensure that the transaction will not be in conflict with paragraph 101(b) of the Financial Administration Act which limits the borrowing authority of Crown Corporations.

Canadian National RailwaysVote 46b

Pursuant to Section 25(4) of the Financial Administration Act, to forgive an amount of \$47,644,192.20 due to Her Majesty in Right of Canada by the Canadian National Railway Company, Ltd. representing dividends for calendar years 1985 and 1987.

Explanation

This item will authorize the forgiveness of \$47,644K representing dividends payable by CNR in respect of net income earned during the calendar years 1985 and 1987 (pursuant to CNR Capital Revisions Act). The forgiveness will assist CN in becoming financially more viable by improving its debt/equity ratio and providing partial compensation for the 1988 costs in connection with the operation and termination of TerraTransport. Proposed amendments to the FAA will allow GIC to set a flexible dividend policy and delete the dividend requirement in the CNR Capital Revisions Act.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Veterans AffairsVote 2b

(a) Pursuant to Section 25(2) of the Financial Administration Act, to write-off from the Accounts of Canada certain debts due to Her Majesty in Right of Canada amounting in the aggregate of \$12,030.92; consisting of a loss on the sale of property, and the balance of a loan made under the Veterans Land Act, Parts I, II and III as amended by Vote L55, Appropriation Act No. 3, 1970; and

(b) To authorize the transfer of \$12,030 from Veterans Affairs Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1989-90 for the purposes of this Vote.

Explanation

This includes the deletion of uncollectible loans due the Crown under the Veterans Land Act and in the amount of \$1,469.58 with an additional \$10,561.34 from a loss on the sale of property. Both of these amounts are to be recorded on the government's Statement of Assets and Liabilities, consistent with the Government's Debt Write-Off Regulations.

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (B), 1989-1990

MINISTÈRE PROGRAMME	POSTE	BRUT	TRANSFERT	CRÉDIT NET	VOTE AUG
Agriculture					
Gestion et administration					
- Industrie viticole et vinicole de l'Ontario et de la Colombie-Britannique		\$32,704,000	-	\$32,704,000	15
- Industrie du tabac en Ontario, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard		\$10,892,000	-	\$10,892,000	15
- Aide financière aux victimes de la sécheresse		\$5,815,000	-	\$5,815,000	15
Conseil des Arts du Canada					
- Coûts de fonctionnement supplémentaires		\$8,000,000	-	\$8,000,000	25
Société Radio-Canada					
- Coûts de fonctionnement supplémentaires		\$16,337,000	-	\$16,337,000	30
Emploi et Immigration					
Gestion générale et services					
- Groupe de travail sur la pêche à la morue dans le Nord		\$5,477,000	\$5,476,999	\$1	1
Emploi et assurance					
- Planification de l'emploi: Bénéficiaires d'aide sociale		\$5,000,000	\$5,000,000	\$0	10
- Planification de l'emploi: Fonds de fiducie pour la formation et l'alternance de travail		\$7,713,000	\$7,713,000	\$0	10
Immigration					
- Ressources supplémentaires - Détermination du statut de réfugié		\$5,258,000	\$5,257,999	\$1	15
- Ressources suppl. de fonctionnement et de contributions - Détermination du statut de réfugié		\$10,500,000	-	\$10,500,000	20
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada					
- Coûts de fonctionnement et coûts en capital supplémentaires		\$10,643,000	-	\$10,643,000	30
Énergie, Mines et Ressources					
Minéraux et sciences de la Terre					
- Coûts en capital supplémentaires		\$6,268,000	\$1,395,000	\$4,873,000	30

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS (égale ou de plus de 5M\$)
inscrites au Budget supplémentaire (B), 1989-1990

MINISTÈRE PROGRAMME	POSTE	BRUT	TRANSFERT	CRÉDIT NET	VOTE AUG.
Affaires extérieures					
Intérêts du Canada à l'étranger		\$9,529,000	-	\$9,529,000	1
- Programmes d'expansion du commerce international					
Affaires indiennes et Nord canadien					
Affaires indiennes et Inuit		\$8,828,780	-	\$8,828,780	7
- Radiation de prêts					
Expansion industrielle régionale					
Industrie et technologie		\$14,997,900	\$14,997,899	\$1	1
- Coûts de fonctionnement et coûts en capital supplémentaires					
Agence spatiale canadienne					
Agence spatiale du Canada		\$40,574,000	\$33,989,999	\$6,584,001	33
- Transfert du ministère de l'Industrie, Sciences et Technologie					
Société de développement du Cap-Breton		\$17,095,000	\$17,095,000	\$0	36
- Perte d'exploitation prévue de la Société d'expansion du Cap-Breton pour 1989-90					
- Perte d'exploitation réelle de la Société d'expansion du Cap-Breton pour 1988-89		\$29,693,000	-	\$29,693,000	36
Ministère d'État (Sciences et Technologie)		\$10,000,000	-	\$10,000,000	60
- Subventions pour le Programme bourses de 1989-90					
Conseil national de recherches du Canada		\$15,300,000	-	\$15,300,000	65
- Coûts de fonctionnement supplémentaires					
Défense nationale		\$7,204,000	-	\$7,204,000	5
- Transfert des responsabilités à Goose Bay					
Impôt					
- Initiatives législatives (administration)		\$13,718,000	-	\$13,718,000	10
- Rétablissement partiel des programmes d'observation		\$14,153,000	-	\$14,153,000	10

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (B), 1989-1990

MINISTÈRE PROGRAMME	POSTE	BRUT	TRANSFERT	CRÉDIT NET	VOTE AUG
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports - Coûts intermédiaires de fonctionnement et coûts en capital		\$12,177,000	-	\$12,177,000	46
Ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté) - Redressement à l'égard des Canadiens japonais		\$84,000,000	-	\$84,000,000	15
Service correctionnel - Coûts de fonctionnement supplémentaires		\$9,200,000	\$4,000,000	\$5,200,000	10
Approvisionnements et Services - Achat de 4,000 actions conformément à l'alinéa 3.1 (1) de la Loi sur la Monnaie Royale Canadienne		\$40,000,000	-	\$40,000,000	L
Transports - Coûts additionnels du "M.V. J.& C. Smallwood" - Marine Atlantique		\$12,000,000	-	\$12,000,000	30
Conseil du Trésor Eventualités du gouvernement et programmes financés par l'administration centrale - Besoins supplémentaires		\$375,000,000	-	\$375,000,000	5

SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET DES PRÉVISIONS POUR 1988-89

Cadre de dépenses au moment du dépôt du Budget principal	
Prévisions du Budget des dépenses principal	\$131.0 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	\$134.1 milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	\$142.9 milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES À CE JOUR POUR 1989-1990

	<u>À VOTER</u>	<u>AUTORISATIONS LÉGISLATIVES</u> (en milliers de dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	\$42,939,511	\$88,048,601	\$130,988,112
Non-budgétaire	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>\$43,109,786</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,163,239</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	\$ 435,929	-	\$ 435,929
Non-budgétaire	<u>\$ -</u>	<u>-</u>	<u>\$ -</u>
	<u>\$ 435,929</u>	<u>-</u>	<u>\$ 435,929</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (B)</u>			
Budgétaire	\$ 808,258	\$ 626,000	\$ 1,434,258
Non-budgétaire	<u>2,700</u>	<u>40,000</u>	<u>42,700</u>
	<u>\$ 810,958</u>	<u>\$ 666,000</u>	<u>\$ 1,476,958</u>
<u>BUDGET TOTAL DÉPOSÉ</u>			
Budgétaire	\$44,183,698	\$88,674,596	\$132,858,294
Non-budgétaire	<u>\$ 172,975</u>	<u>\$ 44,852</u>	<u>\$ 217,827</u>
	<u>\$44,356,673</u>	<u>\$88,719,448</u>	<u>\$133,076,121</u>

Cadre de dépenses actuel	
Prévisions budgétaires totales	\$132.9 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	\$134.1 milliards
Dépenses budgétaires projetées (comprend la consolidation des comptes)	\$142.9 milliards

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR
COMPRIS DANS LE
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (B), 1989-1990

Les 23 crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I ci-joint par portefeuille et par organisme. On y indiqua également le numéro de la page où figure chaque crédit dans le document original.

Ces crédits se répartissent en trois grandes catégories: la catégorie dans laquelle s'inscrit le crédit est indiquée par un << X >> et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un << X >> et les secondaires, par un astérisque (*)

- A. Dix crédits concernent le virement de fonds entre des crédits budgétaires courants. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- B. Huit crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- C. Cinq crédits concernent les cas divers suivants (pour lesquels des explications supplémentaires sont données à l'appendice II):
- Un crédit augmentant le montant global qui peut être versé conformément au paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole;
 - un crédit réduisant le montant global qui peut être dû au Compte d'expansion économique chez les Indiens - Affaires indiennes et du Nord;
 - un crédit autorisant la Société canadienne d'hypothèques et de logement à emprunter de l'argent à une entité autre que la Couronne;
 - un crédit remettant une somme égale aux dividendes versées par les Chemins de fer nationaux du Canada - Transports;
 - un crédit annulant certaines dettes envers Sa Majesté du chef du Canada - Anciens combattants.

Division des prévisions budgétaires
le 6 novembre 1989

APPENDICE I

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR COMPRIS
DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
SUPPLÉMENTAIRE (B), 1989-1990

<u>Page</u>	<u>Portefeuille/Organisme</u>	<u>Vote</u>	<u>Catégories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
32	Agriculture	30b		X	
33	Agriculture - Société du crédit agricole	50b			X
51	Emploi et Immigration	1b	X		
52	Emploi et Immigration	10b		X	
53	Emploi et Immigration	15b	X		
24	Affaires extérieures - Agence canadienne de développement international	30b	*	X	
26	Affaires indiennes et Nord canadien	6b			X
63	Industrie, Sciences et Technologie - Expansion industrielle régionale	1b	X		
63	Industrie, Sciences et Technologie - Expansion industrielle régionale	10b		X	
64	Industrie, Sciences et Technologie - Expansion industrielle régionale	25b	X		
64	Industrie, Sciences et Technologie - Expansion industrielle régionale	30b	*	X	
65	Industrie, Sciences et Technologie - Agence spatiale canadienne	33b	X		
48	Défense nationale	10b		X	
75	Santé nationale et Bien-être social - Conseil de recherches médicales	65b	X		
89	Travaux publics	22b	X		
90	Travaux publics - Société canadienne d'hypothèques et de logement	26b			X
76	Secrétariat d'État - Ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté)	20b		X	
81	Transports	10b		X	
81	Transports	17b	X		
81	Transports	20b	X		
81	Transports	46b			X
34	Anciens combattants	2b			X
35	Anciens combattants	15b	X		

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversSociété du crédit agricoleCrédit 50b

Conformément au paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole, porter de \$625 000 000 à \$825 000 000 le montant global qui peut être versé à la Société aux termes de ce paragraphe.

Explication

L'apport de capital du Canada à la Société du crédit agricole représente environ \$618 millions d'un montant global autorisé de \$625 millions. L'augmentation proposée du montant global à \$825 millions en apport de capital a pour but de permettre la conversion en capital d'apport de la somme de \$200 millions que la Société doit au Trésor. Le gouvernement a annoncé un plan de recouvrement pour la Société en juillet 1988, ainsi que son intention de procéder à la conversion. Le capital autorisé de la Société a été majoré de \$400 millions dans le Budget des dépenses principal de 1989-1990 pour permettre la conversion initiale envisagée dans le plan de recouvrement de 1988. Le paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole permet d'augmenter, au moyen d'une loi de crédits, le montant global autorisé qui peut être versé à la Société du crédit agricole.

Affaires indiennes et Nord canadienCrédit 6b

Pour réduire de \$70 000 000 à \$64 000 000 le solde du Compte d'expansion économique des Indiens établi par le crédit L53b de la Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits (Affaires indiennes et Nord canadien).

Explication

Ce poste comprend la réduction de \$6 000 000 résultant de la vente d'une partie du Fonds d'expansion économique pour les Indiens à la Native Fisheries Association... et à la Manitoba Indian Agricultural Development Corporation.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversAnciens combattantsCrédit 2b

(a) Conformément à l'article 25 de la Loi sur la gestion des finances publiques, radier des comptes du Canada certaines dettes de Sa Majesté du Chef du Canada, lesquelles totalisent globalement \$12 030.92; consistant en une perte sur la vente de la propriété et la balance d'un emprunt effectué en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, conformément aux parties I, II et III de cette loi modifiée par le crédit L55, Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits; et

(b) pour autoriser le virement au présent crédit de \$12 030 du crédit 5 (Anciens combattants) de la Loi de crédits n° 3 de 1989-1990.

Explication

Ce poste inclut la suppression des créances non recouvrables envers la Couronne aux termes de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, créances qui représentent la somme de \$1 469.58 et la somme supplémentaire de \$10 561.34 due à la perte subie sur la vente d'un bien. Les deux sommes doivent figurer sur l'État de l'actif et du passif conformément au Règlement sur la radiation des dettes.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversSociété canadienne d'hypothèques et de logementCrédit 26b

Aux fins de l'alinéa 101(b) de la Loi sur la gestion des finances publiques, la Société canadienne d'hypothèques et de logement est autorisée à emprunter de l'argent d'autres sources que de l'État.

Explication

En 1988, la SCHL a conclu une entente de crédit-bail pour son Projet d'intégration du Bureau national en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Il a été décidé ensuite que l'opération constituait une entente de prêt de capitaux. Le crédit de un dollar compris dans ce budget vise à assurer que l'opération n'enfreindra pas le paragraphe 101(b) de la Loi sur la gestion des finances publiques qui limite le pouvoir d'emprunt des sociétés d'État.

Chemins de fer nationaux du CanadaCrédit 46b

Conformément à l'article 25(4) de la Loi sur la gestion des finances publiques, pour renoncer aux dividendes d'un montant de \$47 644 192.20 payables par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada Ltée à Sa Majesté du Chef du Canada à l'égard de 1985 et 1987.

Explication

Ce poste autorisera la remise de \$47 644 000 représentant les dividendes à payer par les Chemins de fer nationaux du Canada pour les gains nets des années civiles 1985 et 1987 en vertu de la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada (LRCCFNC). La remise aidera la compagnie de chemins de fer à devenir plus viable sur le plan financier en améliorant son ratio d'endettement et en absorbant une partie des frais de 1988 liés à l'exploitation et à la cessation d'activités de TerraTransport. Les modifications proposées à la GFP permettront au gouverneur en conseil d'établir une politique des dividendes souple et de supprimer l'exigence de la LRCCFC sur les dividendes.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 15, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11 a.m. to examine Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1990.

Senator Roch Bolduc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee to examine Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending March 31, 1990. Before introducing our witness, we have a procedural matter. On January 26, responses to questions asked of Treasury Board, respecting Supplementary Estimates (B), were circulated to members. So I have to ask for a motion to append these responses to today's proceedings.

Senator Balfour: So moved, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Thank you. Today we have with us Mr. Allan Darling, Deputy Secretary of the Treasury Board. I understand that Mr. Darling has some opening remarks.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you very much, Mr. Chairman. It is always a pleasure to appear before your committee to explain the expenditure proposals included in Supplementary Estimates. The current Supplementary Estimates total \$1.5 billion and are, of course, the final Supplementary Estimates for the 1989-90 fiscal year.

The total of all Estimates tabled in this fiscal year amounts to \$134.6 billion. As I had indicated in my statement to the committee on November 23, \$939 million of this total was funded from reserves chargeable to previous fiscal years. As a consequence, only \$133.7 billion is chargeable to 1989-90 expenditures.

This amount is some \$500 million less than was forecast in the fiscal plan outlined in the April, 1989 budget. Total expenditures for fiscal year 1989-90 will also be affected by amounts charged to various accounts that are not reported in Main Estimates, and final expenditures for 1989-90 may see this under-expenditure utilized for those accounts.

This set of Estimates comprises \$680 million that Parliament is being asked to vote, and presents, for information, \$849 million for statutory expenditures under ongoing legislation.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial des finances nationales se réunit ce jour à 11 heures en vue de l'examen du Budget des dépenses supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990.

Le sénateur Roch Bolduc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, ceci est la première réunion que notre Comité consacre au Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990. Avant de vous présenter les témoins, nous avons une question de procédure à expédier. Le 26 janvier ont été distribuées aux membres du Comité les réponses aux questions que nous avions posées au Conseil du Trésor concernant le Budget des dépenses supplémentaire (B). Il nous faut donc adopter une motion pour annexer ces réponses au procès verbal d'aujourd'hui.

Le sénateur Balfour: Je propose la motion, monsieur le président.

Le vice-président: Vous plaît-il d'adopter la motion, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

Le vice-président: Je vous remercie. Nous recevons aujourd'hui M. Allan Darling, sous-secrétaire du Conseil du Trésor. Je crois savoir que M. Darling a une déclaration liminaire à nous faire.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Je vous remercie, monsieur le président. C'est toujours un plaisir pour moi de comparaître devant votre comité pour expliquer les prévisions de dépenses figurant dans le Budget supplémentaire. Celui dont vous êtes saisis aujourd'hui se chiffre au total à 1,5 milliard de dollars et constitue, bien entendu, le dernier Budget des dépenses supplémentaire pour l'exercice 1989-1990.

Au total, les Budgets des dépenses déposés pour cet exercice financier se montent à 134,6 milliards de dollars. Ainsi que je l'avais indiqué dans ma déclaration au Comité le 23 novembre, sur ce montant, 939 millions de dollars sont financés au moyen des réserves imputables aux exercices précédents. De ce fait, seuls 133,7 milliards de dollars sont imputables aux dépenses 1989-1990.

Cela fait quelque 500 millions de dollars de moins que ce que prévoyait le plan financier énoncé dans le budget d'avril 1989. Les dépenses totales de l'exercice 1989-1990 seront également influencées par les montants imputés à divers comptes qui ne sont pas répertoriés dans le budget des dépenses principal et il est possible que les dépenses finales pour cet exercice soient couvertes par l'attribution de ce solde à ces comptes.

Le présent Budget des dépenses comprend 680 millions de dollars de crédits que le Parlement est invité à voter et présente, à titre d'information, 849 millions de dollars de dépenses statutaires, nécessitées par les lois en vigueur.

[Text]

The major program requests for which funding is sought through these Estimates include \$111 million for preparatory work related to the Goods and Services Tax for five departments. The proposed Goods and Services Tax is a major undertaking which requires substantial preparatory work to plan systems, training programs and detailed regulations to ensure that an adequate capacity will exist to implement whatever final tax system will be approved by Parliament. The costs in these Estimates are limited to preparatory work undertaken in 1989-90 for the Departments of Taxation, Customs and Excise, Public Works, Finance, and Consumer and Corporate Affairs.

Ninety million dollars is provided for National Defence to relocate facilities within the Canadian Forces Base in Toronto, Downsview, and for other capital costs.

Eighty million dollars is provided for Atomic Energy of Canada Limited for engineering design of the CANDU-3 reactor, for nuclear research and development, and other operating costs.

Fifty million dollars is provided for the Department of Labour for a program to assist older workers whose jobs have disappeared because of structural adjustments in the industrial sector and who have no prospect for reemployment.

Thirty million dollars is provided for the Department of the Environment to make essential health and safety requirements.

I understand that a more detailed listing of all items over \$5 million has been circulated to committee members.

There are several statutory items included in these Estimates. The major increases are \$866 million in fiscal equalization payments, \$173 million for payments to international financial institutions, and \$163 million for the Canada Assistance Plan. These and other increases are partially offset by reductions from previous estimates of \$314 million in Established Program Financing payments, \$125 million in Income Security payments, and \$107 million in the Unemployment Insurance account.

We have also provided the committee with a detailed listing of the 38 \$1 vote items in these Estimates, with additional information on the eight miscellaneous items which seek special authorities other than to transfer funds between votes or to authorize the payment of grants.

Mr. Chairman, that concludes my opening remarks.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Darling. Senator Stewart?

Senator Kelly: Mr. Chairman, I just want to note, for the record, that I am pleased that Senator Stewart got here. When

[Traduction]

Les principales dépenses de programmes couvertes par le présent Budget supplémentaire comprennent 111 millions de dollars destinés aux travaux préparatoires concernant la taxe sur les produits et services de cinq ministères. Cette taxe projetée constitue une entreprise majeure qui exige des travaux préparatoires substantiels consistant à planifier des systèmes, des programmes de formation et des règlements détaillés, de telle manière que l'administration soit prête à mettre en oeuvre le régime fiscal tel que le Parlement l'adoptera. Les coûts compris dans le présent Budget se limitent aux travaux préparatoires entrepris en 1989-1990 par les secteurs Impôt et Douanes et Accise du ministère du Revenu national, ainsi que par les ministères des Travaux publics, des Finances et des Consommateurs et Sociétés.

Quatre-vingt-dix millions de dollars sont attribués au ministère de la Défense nationale aux fins du déménagement d'installations à la base des Forces canadiennes de Toronto (Downsview) et d'autres projets d'immobilisation.

Quatre-vingt millions de dollars sont accordés à Énergie atomique du Canada Limitée pour la conception du réacteur CANDU-3, la recherche et le développement nucléaires et d'autres frais de fonctionnement.

Cinquante millions de dollars vont au ministère du Travail pour un programme destiné à aider les travailleurs âgés ayant perdu leur emploi par suite de la restructuration du secteur industriel et qui n'ont pas de perspectives de réemploi.

Trente millions de dollars sont affectés au ministère de l'Environnement pour satisfaire à des exigences essentielles en matière d'hygiène et de sécurité.

Je crois qu'une liste plus détaillée de tous les postes de dépenses supérieurs à 5 millions de dollars a été distribuée aux membres du Comité.

Ce budget des dépenses comprend également plusieurs postes statutaires. Les principales augmentations sont des montants de 866 millions de dollars sous forme de paiements de péréquation, soit 173 millions de dollars de versements aux institutions financières internationales et 163 millions de dollars au titre du Régime d'assistance du Canada. Ces augmentations et d'autres sont partiellement compensées par des réductions, par rapport aux prévisions précédentes, de 314 millions de dollars au titre du financement des programmes établis, de 125 millions de dollars pour les paiements de sécurité des revenus et de 107 millions de dollars pour le compte d'assurance-chômage.

Nous avons également remis aux membres du Comité une liste détaillée des 38 postes de 1 \$ contenus dans ce budget, ainsi que des renseignements supplémentaires sur huit des postes divers par lesquels nous demandons des autorisations spéciales ne visant pas le transfert de fonds entre crédits ou le versement de subventions.

Monsieur le président, voici le terme de ma déclaration liminaire.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur Darling. Sénateur Stewart?

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je voudrais juste faire observer, aux fins du compte rendu, que je suis heureux

[Text]

you started the meeting without him, I was going to suggest that we wait, only to save us the problem of having to go over his questions for his benefit, having been late. He got here in time and I want to express my gratitude for the fact that that is so.

Senator Stewart: Mr. Chairman, since I have been attacked in this way, may I say that I was at another committee meeting where we had a long and most interesting discussion with regard to a certain bill, which bill the government carried in that committee on division.

Senator Doody: The government carried a bill?

Senator Stewart: I know that will cheer the house.

Mr. Darling has said, Mr. Chairman, that there are several statutory items which are reported in the Estimates. He mentioned certain increases, for example, \$866 million in fiscal equalization payments. He then goes on to say that these and other increases are partially offset by reductions from previous estimates, for example, \$314 million in EPF payments. I wonder, Mr. Chairman, if Mr. Darling would explain how the estimated amounts for these particular services, such as fiscal equalization payments, payments to international financial institutions and for the Canada Assistance Plan are partially offset by the kinds of reductions to which he has here referred?

Mr. Darling: Senator Stewart, when I was suggesting they were partially offset, I was simply referring to the aggregate total. There is no direct relationship between the programs themselves. It is just that, in aggregate, while we have had major increases in some statutory programs that were estimated in the Main Estimates, there have been decreases in others, and the total impact on the spending of the Government of Canada is \$849 million. However, that is simply in aggregate terms. It is not intended to suggest that there is a relationship of moving money from one program to the other.

Senator Kelly: I would like to ask a supplementary question because this is something that I am interested in. I am trying to understand how this works in your books. You say that \$939 million was funded from reserves chargeable to previous fiscal years. I gather that amount describes items under events that took place in the current fiscal year.

Mr. Darling: No. The \$939 million I referred to, all of which was in the Supplementary Estimates (B), represented the disbursements or charges that occurred in this fiscal year in terms of the cash flow, but for which an account had been established in the previous fiscal year's accounts.

Senator Kelly: And reflected in those earlier year's accounts?

[Traduction]

que le sénateur Stewart soit arrivé. Lorsque vous avez ouvert la séance sans lui, j'allai proposer d'attendre pour nous éviter d'avoir à entendre deux fois les réponses aux mêmes questions, les siennes et les nôtres, en raison de son arrivée tardive. Il est toutefois arrivé à temps et je veux lui en exprimer ma gratitude.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, puisque l'on m'attaque ainsi, je précise que je me trouvais à une autre séance de comité, où nous avons eu un long débat très intéressant sur un certain projet de loi, que le gouvernement a réussi à faire adopter sur partage des voix.

Le sénateur Doody: Le gouvernement a obtenu que nous adoptions un projet de loi?

Le sénateur Stewart: Je sais que cela fera plaisir à la Chambre.

Monsieur le président, M. Darling a indiqué que ce Budget des dépenses supplémentaire comprenait plusieurs postes statutaires. Il a parlé de certaines augmentations, par exemple 866 millions de dollars au titre des paiements de péréquation. Il a précisé ensuite que ces hausses et d'autres étaient partiellement compensées par des réductions de dépenses par rapport aux prévisions antérieures, par exemple 314 millions de dollars de moins dans le financement des programmes établis. M. Darling pourrait-il nous expliquer comment les dépenses prévues pour ces services particuliers, tels que la péréquation, les versements aux institutions financières, tels que la péréquation, les versements aux institutions financières internationales et au titre du Régime d'assistance du Canada peuvent être partiellement compensées par les réductions dont il a parlé?

M. Darling: Sénateur Stewart, lorsque je disais qu'elles étaient partiellement compensées, je parlais du montant global. Il n'y a pas de lien direct entre ces programmes eux-mêmes. Simplement, globalement, si nous avons connu des hausses importantes dans certains programmes statutaires par rapport au Budget des dépenses principal, d'autres postes de dépenses ont diminué, si bien que l'effet net sur les dépenses du gouvernement du Canada est de 849 millions de dollars. Toutefois, la compensation n'intervient qu'au niveau du chiffre global et je ne voulais nullement donner à entendre qu'il y avait transfert de fonds d'un programme à un autre.

Le sénateur Kelly: Je voudrais poser une question supplémentaire parce que c'est un aspect qui m'intéresse. J'essaie de comprendre comment vos comptes fonctionnent. Vous dites que 939 millions de dollars ont été financés à partir des réserves imputables à des exercices financiers antérieurs. Je suppose que ces montants correspondent à des postes de dépenses de l'exercice en cours.

M. Darling: Non. Les 939 millions de dollars dont j'ai parlé, que l'on retrouve intégralement dans le Budget de dépenses supplémentaire (B), représentent des paiements intervenus au cours du présent exercice, mais pour lesquels un compte avait été établi lors des exercices antérieurs.

Le sénateur Kelly: Et compris dans les comptes de ces années antérieures?

[Text]

Mr. Darling: And reflected in those year's accounts and, therefore, reflected in the deficit that was reported in those years.

Senator Kelly: So those reserves must have appeared in the estimates for the previous fiscal year.

Mr. Darling: The reserves themselves would not have appeared in the estimates because it would not have been known at the time that the estimates were developed that we had to establish those accounts. But the Minister of Finance, in the presentation of his fiscal plan, includes a line item which is called valuation adjustment, which is an adjustment that is made at the end of the fiscal year for known charges that are legitimately incurred as a consequence of activities or actions that took place in that fiscal year. We report them to Parliament through Supplementary Estimates in the subsequent fiscal year for its information.

Senator Kelly: I will not belabour this, but I am still trying to understand how these reserves were created in previous fiscal years or are they created retroactively?

Mr. Darling: The process that is followed is that where, during the course of the fiscal year, the Minister of Finance is advised that there are expenses which will have to be met but the actual amount of those expenses cannot be estimated—

Senator Kelly: It is a contingency?

Mr. Darling: It is a contingency in that respect, yes, but it is a known contingency. For example, part of the \$939 million included amounts for settlement of the Public Service Alliance of Canada collective agreements which were only entered into in the spring of 1989, but we knew that part of that settlement covered a period of time for the work that was actually provided by the employees in the previous fiscal year. So we established a reserve charging the known amount of that fiscal year to that year's expenditures in the accounts, but we only then report it to Parliament when we seek the actual authority to draw the cash down.

The cash leaving that account requires a parliamentary appropriation, which was obtained through the contingency vote of the Treasury Board, and the cash disbursement actually did take place this fiscal year as a result of the authorization in this fiscal year. But in terms of accounting for that expenditure, it was charged against the previous fiscal year when the work was actually done.

Senator Marsden: On page 73 of the Supplementary Estimates (C), could you explain to me this matter of the Canadian Space Agency's estimates so I understand how they work? The Canadian Space Agency has not been legislated, but I presume you are transferring funds that were paid to the European Space Agency from somewhere.

Mr. Darling: I do not have that information, but I believe the Canadian contribution to the European Space Agency in the past has been part of the estimates of the National Research Council.

[Traduction]

M. Darling: Et reflétés dans les comptes de ces années-là et, par conséquent, déclarés dans le déficit de ces années antérieures.

Le sénateur Kelly: Ces réserves apparaissaient donc dans le budget des dépenses de l'exercice financier précédent.

M. Darling: Les réserves elles-mêmes n'apparaissaient pas dans le budget car on ne savait pas à l'époque où il a été dressé qu'il faudrait établir ces comptes. Mais le ministre des Finances, dans la présentation de son plan financier, ajoute une ligne intitulée «ajustement d'évaluation», qui est un ajustement apporté à la fin de l'exercice et qui correspond aux débits légitimement effectués au titre d'activités intervenues dans le courant de cet exercice. On en fait rapport au Parlement dans les budgets supplémentaires de l'exercice suivant, à titre d'information.

Le sénateur Kelly: Je ne vais pas m'attarder là-dessus, mais j'essaie encore de saisir quand ces réserves ont été créées lors des exercices précédents, ou bien sont-elles créées rétroactivement?

M. Darling: Le processus suivi est que, au cours de l'exercice, le ministre des Finances est avisé que des dépenses devront être faites, mais sans que l'on en connaisse encore le montant réel...

Le sénateur Kelly: Est-ce une éventualité?

M. Darling: C'est une éventualité en ce sens, oui, mais une éventualité connue. Par exemple, une partie des 939 millions de dollars concernait des montants pour le règlement des conventions collectives signées avec l'Alliance de la fonction publique du Canada, conclues seulement au printemps 1989 mais applicables rétroactivement à une partie de l'exercice financier précédent. Nous avons donc créé une réserve, en imputant le montant connu correspondant à cet exercice financier aux comptes de celui-ci, mais nous n'en faisons rapport au Parlement qu'une fois que nous demandons l'autorisation de retirer les fonds.

Pour pouvoir tirer des sommes sur ce compte il faut une affectation parlementaire, laquelle a été obtenue sous la forme du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor et le versement a été effectué dans la réalité au cours du présent exercice, par suite de l'autorisation reçue au cours du présent exercice. Mais, sur le plan comptable, cette dépense a été imputée à l'exercice financier précédent, celui où les fonctionnaires visés ont effectué le travail.

Le sénateur Marsden: Pourriez-vous nous expliquer ces crédits qui figurent à la page 78 du Budget des dépenses supplémentaire (C), Agence spatiale canadienne, et nous dire comment cela fonctionne? L'Agence spatiale canadienne n'a pas encore fait l'objet d'une loi, mais je suppose que vous transférez là des fonds qui étaient précédemment versés à l'Agence spatiale européenne.

M. Darling: Je n'ai pas ce renseignement, mais je crois que la contribution canadienne à l'Agence spatiale européenne était inscrite par le passé dans le budget du Conseil national de recherches.

[Text]

Senator Marsden: I believe you are correct. Can you explain to me how this works? We have not increased our contribution to the European Space Agency. This is transferring the responsibility for it from the NRC to IST.

Mr. Darling: There are two aspects to your question, senator. Let me deal with the general question of the Canadian Space Agency first. The government has announced its intention to establish the Canadian Space Agency. As a consequence of that announcement, there were various Orders in Council passed, pursuant to the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, to create a portion of the public service designated as a department for purposes of the Financial Administration Act. Under the authority of the Order in Council we have shown the Canadian Space Agency as a separate entity in the Estimates. In parentheses I might point out that that is exactly the way in which the Canadian International Development Agency was created, to go back a long way. Wherever we have a portion of the public service designated as a department for purposes of the Financial Administration Act, we list it as a separate entity in the Estimates presentation department.

In the case of the Canadian Space Agency, the Order in Council amalgamated resources that were in the Department of Communications, Department of Energy, Mines and Resources, and the Minister of State for Science and Technology as the nucleus of that agency. Under that Order in Council, we could not move the resources that are presently in the budget of the National Research Council because of the legal constraints under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act. We may remove resources under that act from one department to another department, but we may not move resources under an Order in Council from a separate entity to a department or vice versa. The resources that will eventually become part of the Canadian Space Agency when Parliament approves the legislation that are in the National Research Council remain in the estimates of the National Research Council.

In this case what has happened is that the responsibility for the activity of a contribution to the European Space Agency as well as for the financing of the RADARSAT Project has been vested in the management group which is part of the Canadian Space Agency's program rather than the National Research Council. For the European Space Agency this represents an increase of our contribution to that agency in the current fiscal year. I have the amount in the main estimates with me.

Senator Marsden: I can obtain that easily. It is the process I am interested in. So part of our payment to the European Space Agency has already been completed through the NRC, but the increase in the contribution now comes through IST under the Canadian Space Agency.

Mr. Darling: There is just a minor modification. In Supplementary Estimates (B) we had approved a contribution of \$6 million that was transferred from the NRC. In Supplementary

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Je crois que vous avez raison. Pouvez-vous nous expliquer comment cela fonctionne? Nous n'avons pas accru notre contribution à l'Agence spatiale européenne. Ceci constitue un transfert de responsabilité, à cet égard, du CNR au IST.

M. Darling: Il y a deux aspects à votre question, sénateur. Voyons d'abord la question générale de l'Agence spatiale canadienne. Le gouvernement a annoncé son intention de créer l'Agence spatiale canadienne. Par voie de conséquence, plusieurs décrets furent adoptés conformément à la Loi sur les remaniements et les transferts dans la fonction publique pour créer un organisme public désigné comme ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière. En vertu du décret, nous avons inscrit l'Agence spatiale canadienne comme entité distincte dans le Budget des dépenses. Je précise, entre parenthèses, que c'est exactement la manière dont l'Agence canadienne de développement international a été créée, il y a bien longtemps. Chaque fois que nous avons un élément de la fonction publique désigné comme ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière, nous le présentons comme une entité distincte dans le Budget des dépenses.

Dans le cas de l'Agence spatiale canadienne, le décret amalgamait des ressources appartenant au ministère des Communications, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et au ministère d'État de la Science et de la Technologie pour former le noyau de cet organisme. Mais nous ne pouvions pas, en vertu de ce décret, déplacer les ressources actuellement inscrites au budget du Conseil national de recherches, en raison des contraintes juridiques que nous impose la Loi sur les remaniements et les transferts dans la fonction publique. Celle-ci nous permet de transférer des ressources d'un ministère à un autre, mais pas d'une entité distincte à un ministère ou vice versa, par simple décret. Les ressources qui seront finalement consacrées à l'Agence spatiale canadienne, une fois que le Parlement aura adopté la loi constituant celle-ci, et qui proviendront du Conseil national de recherches restent encore inscrites dans le budget de celui-ci.

Dans ce cas-ci, ce qui s'est passé c'est que la responsabilité à l'égard de l'activité pour laquelle une contribution est versée à l'Agence spatiale européenne, ainsi qu'à l'égard du financement du projet RADARSAT, a été confiée au groupe de gestion qui fait partie du programme de l'Agence spatiale canadienne, plutôt que du Conseil national de recherches. Pour l'Agence spatiale européenne, ceci représente une augmentation de la contribution que nous lui versions pour l'exercice financier en cours. J'ai quelque part ici le montant inscrit dans le budget des dépenses principal.

Le sénateur Marsden: Je peux le trouver très facilement. C'est le mécanisme qui m'intéresse. Ainsi donc, une partie de notre versement à l'Agence spatiale européenne a déjà été effectuée par l'intermédiaire du CNR, mais l'accroissement de cette contribution provient maintenant de l'IST, sous la rubrique Agence spatiale canadienne.

M. Darling: Il n'y a qu'une modification mineure. Dans le Budget des dépenses supplémentaires (B) nous avons autorisé une contribution de 6 millions de dollars, transférés du CNR.

[Text]

Estimates (B) we moved resources around to establish the space agency under the authorities I have indicated, which included the responsibility for the payment of the contribution. The previous contribution, then, was \$6 million. We are now increasing that by a further \$1.5 million.

Senator Marsden: Moving on to another question, on page 109 under "Secretary of State" there is a major reduction in post secondary education transfers to the provinces. Does this anticipate what follows in the budget or is it due to something else?

Mr. Darling: This is, for the current fiscal year, simply a revision of the estimates of expenditures that are provided to the provinces under the established program financing legislation.

Senator Marsden: So this reduction simply represents the working formula?

Mr. Darling: That is all it does. As you know, the formula provides for accommodation of the tax points and cash transfers. The reason for the reduction is that the value of the tax points has actually increased. My numbers indicate that in aggregate terms the total resources provided to the provinces in the current fiscal year for those programs, both post secondary education and health and welfare, are actually increasing.

Senator Marsden: Is that true over all in the current fiscal year?

Mr. Darling: Part of it is because revenues have gone up more than was estimated. Therefore, expenditures, cash disbursements, are less.

Le sénateur Beaudoin: J'ai peut-être manqué quelque chose là et je m'excuse. Le budget des dépenses demande des fonds de:

Cinquante millions de dollars à Travail Canada pour un programme d'aide aux travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi en raison d'ajustements structurels dans le secteur industriel et qui n'ont aucune perspective d'emploi.

Pourriez-vous m'indiquer si cela a une relation quelconque avec le projet de loi sur l'assurance-chômage que l'on discute, comme vous le savez, actuellement au Sénat? De quelle façon est-ce que cela peut être relié.

Mr. Darling: Senator, there is a relationship indirectly between this program and the unemployment insurance program. Briefly, the purpose of the program in the Department of Labour's estimates is to provide an annuity to individuals who lose their employment because of structural adjustments taking place in the industry in which they work. It has been primarily the textile and clothing industry where this program has been applied to date. One of the conditions of eligibility is that the worker must first have exhausted all of his unemployment insurance benefits. If he has done that, is over the age of 55 and the particular plant in which he worked has been certified as one eligible for assistance under the program, then the worker is eligible to receive an annuity.

[Traduction]

En effet, dans le Budget supplémentaire (B) nous avons déplacé des ressources afin de doter l'Agence spatiale en vertu des autorisations que j'ai indiquées, lesquelles englobaient la responsabilité à l'égard du paiement de la contribution. La contribution précédente était donc de 6 millions de dollars, et nous l'avons maintenant accrue de 1,5 millions de dollars, et nous l'avons maintenant accrue de 1,5 millions de dollars.

Le sénateur Marsden: Pour passer à une autre question, à la page 105, sous la rubrique «Secrétariat d'État» je note une diminution importante des paiements aux provinces pour l'enseignement postsecondaire. Est-ce là une anticipation sur le budget du prochain exercice ou est-ce dû à autre chose?

M. Darling: Ceci est simplement une révision des prévisions de paiements aux provinces au titre du financement des programmes établis pour l'exercice courant.

Le sénateur Marsden: Cette réduction est donc simplement due au fonctionnement de la formule de calcul?

M. Darling: Effectivement. Comme vous le savez, la formule comporte le transfert de points fiscaux et des versements en espèces. La réduction que vous voyez est due au fait que la valeur des points fiscaux a, en fait, augmenté. Les chiffres indiquent que, globalement, les ressources totales versées aux provinces pendant l'exercice courant pour ces programmes, à savoir l'éducation postsecondaire et la santé et le bien-être social, sont effectivement en hausse.

Le sénateur Marsden: Est-ce vrai globalement pour l'exercice financier en cours?

M. Darling: Cela est dû en partie au fait que les recettes fiscales ont augmenté plus que prévu. Par conséquent, les versements en espèces ont diminué.

Senator Beaudoin: Perhaps I missed something there, and I apologize. The Estimates mention that:

Fifty million dollars is provided for the Department of Labour for a program to assist older workers whose jobs have disappeared because of structural adjustments in the industrial sector and who have no prospect for reemployment.

Could you please tell me whether this has anything to do with the bill on unemployment insurance that is being discussed currently in the Senate? How is it related?

M. Darling: Sénateur, il y a un lien indirect entre ce programme et celui de l'assurance-chômage. Brièvement, le but de ce programme du ministère du Travail consiste à verser une rente aux travailleurs qui perdent leur emploi par suite de la restructuration du secteur industriel dans lequel ils travaillent. Jusqu'à présent, le programme s'est appliqué principalement au secteur textile et vestimentaire. Une des conditions d'admissibilité est que le travailleur ait d'abord épuisé toutes ses prestations d'assurance-chômage. Après cela, s'il est âgé de plus de 55 ans et que l'usine dans laquelle il travaillait est couverte par le programme, il a droit à une rente.

[Text]

I do have the information on how the annuity is calculated. The laid off worker who qualifies for assistance receives an amount equal to 70 per cent of his UI benefits at the time of the layoff. It is in that sense that there is an indirect relationship. What workers received in unemployment insurance benefits they will continue to receive until the age of 65 in the form of a monthly payment.

Senator Kelly: I have one general question that I think I ask each year. These are Supplementary Estimates (C). In the history of Parliament have you ever had Supplementary Estimates (D) or (E)?

Mr. Darling: Yes, senator. The largest letter I can recall went up to (G).

Senator Kelly: It is now March 15. Is it possible that we would receive Supplementary Estimates (D) between now and March 31? I suppose the point I am making is that you are talking about \$1.5 million that we have to believe could not possibly have been anticipated. When Supplementary Estimates (C) are put together, is there any means by which some authority looks back into the whole budget process to examine whether these expenditures could not have been envisaged in the beginning?

Mr. Darling: Let me try to answer your question in two ways, senator. It is the normal practice of the Treasury Board not to approve an item for inclusion in the estimates until we have the precise implementation plan from the department that is responsible for the project. Over a period of time, that planning is continuing to take place in a multitude of projects, some of which we are aware of at the time we are preparing the Main Estimates but for which we know we do not have sufficient information to include the item in the Main Estimates. Others we would not provide authority for inclusion in the Main Estimates until such time as Parliament may have approved a particular statute.

There is always ongoing preparatory work and development of detailed implementation plans that take place. At any point in time we may at the Treasury Board ask the board ministers to approve implementation of a program or, if it requires a statute, to approve the resources necessary to plan for the program, but we do not put the item in the estimates until we know specifically what will be dispersed.

Let me deal with the aspect of the budgetary cycle of Parliament that is followed with respect to the supply rules in the House of Commons. Those supply rules anticipate two normal supplementary estimates, one in the fall, in December, and one in the spring, or I suppose we could call it the winter term, to close out the fiscal year. We have been building up an inventory of authorities from the Treasury Board over the last 11 months that are pulled together in one of those two sets of supplementary estimates. Sometimes we will ask a department not to include an item in supplementary estimates for the fall if we have reason to believe they have sufficient money in the votes approved to the Main Estimates to require no supplementary estimates whatsoever. In other words, we do on an ongoing basis monitor the actual rate of disbursements that are taking

[Traduction]

J'ai ici les renseignements sur la formule de calcul de la rente. Le travailleur licencié admissible touche un montant égal à 70 p. 100 de ses prestations d'assurance-chômage au moment de sa mise à pied. C'est en ce sens qu'il y a un lien indirect. Les travailleurs reçoivent jusqu'à l'âge de 65 ans, sous forme d'un paiement mensuel, une somme liée aux prestations d'assurance-chômage.

Le sénateur Kelly: J'ai une question d'ordre général que je pose chaque année. Il s'agit ici du Budget des dépenses supplémentaire (C). N'est-il jamais arrivé, dans l'histoire du Parlement, que l'on ait un budget supplémentaire (D) ou (E)?

M. Darling: Oui, monsieur le sénateur. Je crois que l'on est allé jusqu'à (G) une fois.

Le sénateur Kelly: Et nous sommes maintenant le 15 mars. Est-il possible que nous recevions un Budget des dépenses supplémentaire (D) d'ici le 31 mars? Ce à quoi je veux en venir c'est que nous avons ici des dépenses de 1,5 milliard de dollars dont on nous dit qu'elles n'étaient pas prévisibles. Au moment où l'on dresse le Budget supplémentaire (C), existe-t-il un mécanisme par lequel quelque responsable passe en revue tout le processus budgétaire pour déterminer si ces dépenses n'auraient pas dû être prévues dès le début?

M. Darling: Votre question appelle une double réponse, sénateur. La pratique normale du Conseil du Trésor est de ne pas approuver un poste budgétaire tant que le ministère responsable du projet n'a pas soumis un plan de mise en œuvre précis. À tout moment, ce genre de planification s'effectue à l'égard d'une multitude de projets, dont nous avons connaissance d'un certain nombre au moment où nous établissons le Budget des dépenses principal, mais sans disposer des renseignements suffisants pour les y faire figurer. Dans le cas d'autres projets, nous ne pouvons les inclure dans le Budget des dépenses principal tant que le Parlement n'a pas adopté une loi d'habilitation.

Il y a toujours des travaux préparatoires en cours, des plans détaillés en voie d'élaboration. À tous moments, nous, au Conseil du Trésor, sommes amenés à demander aux ministres membres du Conseil d'approuver la mise en œuvre d'un programme ou, si une loi est nécessaire, d'approuver les ressources requises pour planifier un programme, mais nous n'inscrivons pas le poste dans le budget des dépenses tant que nous ne savons pas précisément à combien s'élèvera la dépense.

Voyons maintenant le cycle budgétaire parlementaire qu'il convient de suivre conformément aux règles des subsides de la Chambre des communes. Ces règles prévoient deux budgets de dépenses supplémentaires normaux, l'un en automne, en décembre, et l'autre au printemps, c'est-à-dire pendant ce que l'on pourrait appeler le trimestre d'hiver, pour clore l'exercice financier. Nous avons accumulé un certain nombre d'autorisations du Conseil du Trésor au cours des 11 derniers mois, que nous rassemblons dans l'un de ces deux ensembles de prévisions budgétaires supplémentaires. Parfois nous demandons à un ministère de ne pas inclure un poste dans le budget supplémentaire d'automne si nous avons des raisons de penser qu'il reste suffisamment d'argent dans les crédits inscrits au Budget principal pour qu'il puisse se passer de tout montant supplé-

[Text]

place in departmental programs. If there is a possibility they will lapse money, we will request that they use that money for the new programs rather than increase the votes by Parliament. However, where the increase is as a result of money between votes, this is reported in the supplementary estimates.

Senator Kelly: This touches on something that this committee has been puzzling over from time to time, and you have made it clearer. In the circumstance where a new agency is being created and there is an act creating it, there are no estimates. We were told that at the time the agency is being put together, the concept is clear but no one really has a handle on what is might cost. It has authority to get going. People are hired and office space is acquired and that type of thing. Then as it goes along, somebody builds up what it looks like it is going to cost, and that amount starts to move slowly toward Supplementary Estimates B or C, I gather?

Mr. Darling: If there are disbursements required in the current fiscal year, yes.

Senator Kelly: Clearly if an agency is approved, it is going to get started. What has puzzled me is that no one knows how much it is going to cost. They must know they are going to hire one person. They are going to rent space and have telephones. So at least that could find its way into the Estimates.

It seems to me that your system makes the process I have just described easy. If I can get an agency approved, I do not have to worry about how much it is going to cost by the time I get started. Later on, in the fulness of time, estimates will come through and then we will finally know what it is going to cost. It seems to me that your process assists that, because you are really saying to these people, "Go ahead, get started. There are still Estimates B and C available to you. Hire some people, and by the end of the fiscal year we'll get around to getting it down in the books."

Mr. Darling: That is a fair description of the process on the part of the Treasury Board part. However, I would back up one step to the decision process of cabinet with respect to deciding to proceed with an agency. When that decision is put before the cabinet, the cabinet would expect to see some order of magnitude of what the agency will cost. They would want to know, for example, with respect to the Space Agency, whether we are dealing with a program of a magnitude of estimated disbursements of \$100 million or \$300 million a year. In the process of making that decision, the cabinet has a sense of what the likely costs will be in total.

The role of the Treasury Board is to refine those aggregate budgets down to a detailed operational budget on which authority for expenditures can be extracted.

Senator Kelly: At the time the authority for the establishment of an agency occurs, some discussion has taken place in a location as to what the outside figure might look like.

Mr. Darling: That is right.

[Traduction]

mentaire. En d'autres termes, nous vérifions en permanence le rythme réel des décaissements intervenant dans les programmes des ministères. S'il y a une possibilité qu'il leur reste des fonds inutilisés, nous leur demandons d'y puiser pour les nouveaux programmes plutôt que d'accroître les crédits votés par le Parlement. Toutefois, lorsque l'augmentation résulte d'un transfert entre crédits, nous le signalons dans les budgets de dépenses supplémentaires.

Le sénateur Kelly: Le Comité s'est interrogé à plusieurs reprises sur ce mécanisme que vous décrivez et vous avez rendu les choses beaucoup plus claires. Ainsi donc, lorsqu'un nouvel organisme est créé, et qu'une loi est adoptée pour l'ériger, il n'y a pas de prévisions budgétaires. On nous a dit qu'au moment où l'organisme est constitué, l'idée est claire, mais que nul ne sait vraiment combien il va coûter. L'autorisation est donnée, on recrute du personnel, on acquiert des locaux et ce genre de choses. Puis, peu à peu, on arrive à se faire une idée de ce que cela va coûter et le montant doit se frayer un chemin petit à petit vers le budget supplémentaire (B) ou (C), j'imagine?

M. Darling: Si des débours sont nécessaires dans l'exercice financier en cours, oui.

Le sénateur Kelly: A l'évidence, si un organisme est approuvé, on va le mettre sur pied. Ce qui m'a toujours étonné c'est que nul ne sait combien il va coûter. Ils doivent quand même bien savoir qu'ils vont recruter un minimum de personnel, devoir louer des locaux et installer des lignes téléphoniques. Ces dépenses, à tout le moins, pourraient être inscrites au Budget principal.

Il me semble que votre système facilite beaucoup le processus que je viens de décrire. Si je peux faire approuver un organisme, je n'ai pas à m'inquiéter de son coût au moment où je commence à le constituer. Plus tard, avec le passage du temps, on commencera à voir des prévisions budgétaires et l'on saura enfin combien cela va coûter. Il semble que votre mécanisme facilite le flou car vous dites en réalité aux gens: «Allez-y, commencez, vous disposez encore des budgets supplémentaires (B) et (C). Engagez du personnel et vers la fin de l'exercice financier nous commencerons à l'inscrire dans les comptes».

M. Darling: C'est une assez bonne description du processus suivi par le Conseil du Trésor. Cependant, il faut reculer d'une étape jusqu'au moment de la décision du Cabinet de créer un organisme. Lorsque la proposition en est soumise au Cabinet, celui-ci exigera des indications quant à son coût. Il voudra savoir, par exemple, dans le cas de l'Agence spatiale, s'il faut tabler sur un coût estimatif d'une centaine de millions de dollars, ou de 300 millions de dollars par an. Lorsqu'il prend la décision, le Cabinet connaît l'ordre de grandeur du coût.

Le rôle du Conseil du Trésor est d'affiner le chiffre global en un budget d'exploitation détaillé à partir duquel on pourra demander des autorisations de dépenses.

Le sénateur Kelly: Au moment où l'autorisation de créer un organisme donné, on s'est déjà quelque part interrogé sur l'ordre de grandeur du coût?

M. Darling: C'est juste.

[Text]

Senator Kelly: That is interesting. That is something I was not aware of.

Senator Stewart: I would like to ask a question which follows immediately on that. In this set of Estimates we have certain requests for votes. We also have, as you pointed out, a reporting of estimated expenses which have already been authorized by Parliament, the so-called statutory expenses. Some of these statutory authorities to spend will have been given years ago.

Could you tell us how much money included as statutory expenditure in this set of Estimates is as a result of statutes enacted in the present Parliament?

Mr. Darling: In the present Parliament?

Senator Stewart: Yes.

Mr. Darling: Beginning approximately 15 months ago.

Senator Stewart: Yes. If you do not have that at the moment, I am quite prepared to have it provided later.

Mr. Darling: I am glancing at the list that we have provided on page 23 of the blue book.

Senator Stewart: That is a list of all the statutory payments.

Mr. Darling: This is a list of all the statutory payments. I would say that there is no payment in that list that has been authorized by the current Parliament.

Senator Stewart: That is certainly encouraging because, Mr. Chairman, this is one of the things that has worried this committee, the fact that the statutory expenditures seemed to creep up. Once an expenditure becomes statutory, to a large extent it has escaped the control of the financial officers of the government, because the presumption is it is going to carry on, whereas if it is on an aids and supply basis, the minister, if he does nothing, stops it at the end of the fiscal year.

The Deputy Chairman: It has another consequence also. If you want to change it, it is better to have another bill taking the same . . .

Je vais le dire en français. Le même projet de loi exprime tout ce qui était dans l'ancien projet de loi. Comme dernier article, on abolit l'autre. That is the best way to do it.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have a series of small questions.

Mr. Darling: May I just give a supplementary answer, Senator Stewart. In looking at the list, there are three statutory payments in this list that are the subject of bills currently before Parliament for amendment which would have the impact of reducing the government's liabilities under those acts in future. These include the two items under agriculture for Advance Payments for Crops Act and the Prairie Grain Advance Payments Act and the government's contribution to the Unemployment Insurance Account.

Senator Stewart: You have a dollar item to transfer money for a write-off of some money due to Her Majesty by Gulf Canada Corporation. What is that all about?

[Traduction]

Le sénateur Kelly: C'est intéressant. Je ne le savais pas.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question qui est liée directement à cela. Dans ce budget supplémentaire, nous trouvons certaines demandes de crédits. En outre, comme vous l'avez indiqué, on y comptabilise des dépenses déjà autorisées par le Parlement, ce que vous appelez des dépenses statutaires. Certaines de ces autorisations statutaires ont été données il y a de nombreuses années.

Pourriez-vous nous dire quelle somme présentée comme dépense statutaire dans ce budget des dépenses résulte de lois promulguées au cours de la présente législature?

M. Darling: De la présente législature?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Darling: Qui a commencé il y a près de 15 mois.

Le sénateur Stewart: Oui. Si vous n'avez pas les chiffres sous la main, vous pourriez nous les communiquer plus tard.

M. Darling: Je suis en train de jeter un coup d'œil sur la liste qui figure à la page 23 du Livre bleu.

Le sénateur Stewart: C'est la liste de tous les postes législatifs.

M. Darling: C'est la liste de tous les postes législatifs. J'ai l'impression qu'il n'y en a aucun qui ait été autorisé au cours de la présente législature.

Le sénateur Stewart: C'est certainement encourageant, monsieur le président, car c'est l'une des choses qui inquiétaient ce comité, à savoir que les dépenses statutaires semblent augmenter inexorablement. Une fois que la dépense est inscrite dans une loi, dans une large mesure elle échappe au contrôle des responsables financiers, car la présomption est qu'elle va être reconduite, alors que si la dépense prend la forme d'un subside, le ministre, sauf décision contraire, l'interrompt à la fin de l'exercice.

Le vice-président: Il a une autre conséquence encore. Si vous voulez modifier la dépense, il vaut mieux avoir un autre projet de loi prenant la même . . .

I'll say it in French. The same bill expresses everything that was in the old bill. The last section of the new bill abolishes the old bill. C'est la meilleure façon de procéder.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai une série de petites questions.

M. Darling: Pourrais-je juste donner un complément de réponse, sénateur Stewart? En regardant la liste, je vois trois postes législatifs qui font l'objet de projets de loi actuellement déposés au Parlement et qui auraient pour effet de diminuer les obligations du gouvernement à ce titre, à l'avenir. Deux de ces postes se trouvent sous la rubrique Agriculture, en vertu de la Loi sur le paiement anticipé des récoltes et de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies; l'autre est la contribution de l'État au compte d'assurance-chômage.

Le sénateur Stewart: Vous avez un crédit d'un dollar pour transférer des fonds destinés à la radiation d'une dette due à Sa Majesté par la société Gulf Canada. De quoi s'agit-il?

[Text]

Mr. Darling: That is an extremely complex and lengthy legal process. Senator Stewart, could I ask you for the name of the department that is under?

Senator Stewart: That is under Industry, Science and Technology.

Mr. Darling: The bottom line of the answer is that there was a change of ownership of a company acquired by Gulf Canada and Gulf Canada refused to accept that it had a legal liability for the debt that was at issue. The background to the case very briefly, according to the notes I have, is that on July 1, 1977, under the Industrial Modernization for Defence Exports Program, the Department of Supply and Services entered into an agreement with Gulf Oil on behalf of the then Department of Industry, Trade and Commerce.

The contract, in the amount of \$1,381,000, was for a plant modernization in Shawinigan. Gulf Oil was to repay 50 per cent in actual installments over the years 1982 to 1986. In 1982 the first installment was paid and the facilities were sold to Le Carbure, Shawinigan. The department was able to collect an additional \$590,958 from Gulf Oil and Le Carbure, Shawinigan, but the balance of \$99,542 remains uncollectable. This is being reviewed by lawyers in the Department of Justice, and the advice is that the legal expense and the risk in a court case would not justify proceeding. Therefore, they have advised us that the balance that is owed under the agreement should be written off.

Senator Stewart: Under "Agriculture" could you tell us—

The Deputy Chairman: Which page are you looking at, Senator Stewart?

Senator Stewart: Page 26. Could you tell us how much extraordinary assistance is being given to the agricultural sector? I say "extraordinary" because there are certain stabilization programs, and so on, which are long-term statutory. Is there any way that you could get a ballpark figure on the amount that is being paid out by reason of drought, problems in the export market, and so on?

Mr. Darling: Yes, we could provide the information, over the last three or four years, of those total amounts.

In this set of supplementary estimates there is no item there that meets the definition that you have set forward. You will recall that Supplementary Estimates (A) for the current fiscal year were exclusively for drought payments to western farmers.

Senator Stewart: Yes.

Mr. Darling: Over the last four or five years we have made a number of payments for the reasons that you have stated. We will provide the total amount over each fiscal year.

Senator Stewart: All right. Under "Consumer and Corporate Affairs," on page 36, you are asking for a new appropriation of \$265,000 for the Patented Medicine Prices Review Board. Professional and special services seems to represent a big part of that amount. Can you tell us more about what new professional and special services are being employed?

[Traduction]

M. Darling: Cela concerne une procédure judiciaire extrêmement complexe et longue. Sénateur Stewart, pourriez-vous me donner le nom du ministère sous lequel ce poste figure?

Le sénateur Stewart: Industrie, Sciences et Technologie.

M. Darling: Pour résumer, Gulf Canada a fait l'acquisition d'une société qui a estimé ne pas avoir l'obligation légale de payer la dette en question. Pour vous donner rapidement le contexte, d'après mes notes, le 1^{er} juillet 1977, le ministère des Approvisionnements et Services a passé un contrat avec Gulf Oil, au nom du ministère de l'Industrie et du Commerce d'alors, dans le cadre du programme de modernisation industrielle pour l'exportation de matériel de défense.

Ce contrat, d'un montant de 1 381 000 \$, devait servir à la modernisation d'une usine de Shawinigan. Gulf Oil devait rembourser 50 p. 100 par traites étalées sur la période 1982 à 1986. En 1982, la première traite a été payée et les installations vendues à Le Carbure, Shawinigan. Le ministère a pu percevoir un montant supplémentaire de 590 958 \$ auprès de Gulf Oil et Le Carbure, Shawinigan, mais le solde de 99 542 \$ est irrecevable. Les avocats du ministère de la Justice ont fait le point de la situation et conclu que les frais et les risques d'une poursuite en justice ne seraient pas justifiés. Aussi, ils nous ont conseillé de radier le solde impayé.

Le sénateur Stewart: Sous la rubrique «Agriculture» pourriez-vous nous dire...

Le vice-président: De quelle page s'agit-il, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Page 38. Pourriez-vous nous dire à combien se monte l'aide extraordinaire apportée au secteur agricole? J'ai dit «extraordinaire» car il y a certains programmes de stabilisation, etc., qui sont statutaires, de longue durée. Pourriez-vous nous donner un chiffre approximatif du montant versé en raison de la sécheresse, des difficultés à l'exportation etc.?

M. Darling: Oui, nous pourrions vous donner ces chiffres pour les trois ou quatre dernières années.

Dans ce budget supplémentaire-ci, aucun poste de dépense ne correspond à la définition que vous avez donnée. Vous vous souviendrez que le Budget supplémentaire (A) pour l'exercice en cours comprenait exclusivement l'indemnisation-sécheresse des agriculteurs de l'Ouest.

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Darling: Au cours des quatre ou cinq dernières années nous avons effectué un certain nombre de paiements pour les raisons que vous avez indiquées. Nous vous donnerons le montant total pour chaque exercice.

Le sénateur Stewart: Très bien. À la rubrique «Consommateurs et sociétés», page 53, vous demandez un nouveau crédit de 265 000 \$ pour le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés. Le poste «Services professionnels et spéciaux» semble accaparer la plus grande partie de ce montant. Pour-

[Text]

Mr. Darling: Briefly, there is an additional workload and base budget that we had approved for the Prices Review Board in the Main Estimates. The information I have is that the resources were required to complete work on the review of the 30 per cent non-compliant cases of existing medicines and to develop guidelines and procedures to extend consideration to new medicines in time for the board's next report to Parliament.

I am also advised that included in that amount were salary funds for the engagement of a lawyer under contract as well, which would be the major part of the professional and special services budget increase as shown there. It is essentially an additional workload that was before the board.

Senator Stewart: Under "Communications" you are asking for \$221,000, which is connected with the regulation of the four Atlantic telephone companies. I believe I know what that is about, but would you tell us?

Mr. Darling: Yes.

The Deputy Chairman: Which page are you on, Senator Stewart?

Senator Stewart: That is found on page 32.

Mr. Darling: The particular issue there was the decision of the Supreme Court to confirm the extension of the federal authority to regulate all telecommunication entities in Canada whether they had been created as provincial or federal entities. Therefore, the agency had to have additional resources to be able to extend its regulatory overview over the four telephone companies in the Atlantic provinces.

Senator Stewart: Were they the only telephone companies that had not previously been thought of as being under federal jurisdiction?

Mr. Darling: No. I would like to come back with supplementary information on that. My understanding is that there are others in other provinces.

Senator Stewart: All right.

Mr. Darling: But I would like to give you a full answer on that.

Senator Stewart: Under "External Affairs," on page 49 there is an item for transfer payments and, more specifically, grants in aid of academic relations. The amount there is \$1,320,000.

Mr. Darling: The only information that I have this morning is that this is a program of academic support to developing countries, but it is carried in the estimates of the Department of External Affairs rather than in the estimates of the Canadian International Development Agency. It provides for exchange of Canadian academics to universities in developing countries. Again, I could provide you with a fuller explanation.

Senator Stewart: Yes. Perhaps the explanation would explain why this particular program is necessary in addition to

[Traduction]

riez-vous nous dire de quels services professionnels nouveaux et spéciaux il s'agit?

M. Darling: Brièvement, le Conseil fait face à un volume de travail accru et un budget de base plus important a été attribué à ce conseil dans le Budget principal. Selon mes renseignements, ces ressources sont destinées à parachever l'examen des dossiers des 30 p. 100 de médicaments non conformes et à élaborer des lignes directrices et procédures pour l'examen des médicaments nouveaux, en temps voulu pour le prochain rapport du Conseil au Parlement.

On me dit que ce montant comprend également les honoraires d'un avocat contractuel, lequel représente l'essentiel de l'accroissement budgétaire pour services professionnels et spéciaux indiqués ici. Tout ceci est donc dû principalement à une charge de travail accrue du Conseil.

Le sénateur Stewart: Sous «Communications», vous demandez 821 millions de dollars en rapport avec la réglementation de quatre compagnies de téléphone de l'Atlantique. Je crois savoir de quoi il s'agit, mais pourriez-vous nous le préciser?

M. Darling: Oui.

Le vice-président: A quelle page en êtes-vous, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Page 45.

M. Darling: Il s'agit ici de l'arrêt de la Cour suprême confirmant le pouvoir fédéral de réglementer toutes les entités de télécommunications au Canada, qu'elles aient été créées à l'origine comme entités provinciales ou fédérales. Par conséquent, il a fallu donner au Conseil des ressources supplémentaires pour qu'il puisse assurer la supervision réglementaire des quatre compagnies de téléphone de l'Atlantique.

Le sénateur Stewart: Étaient-elles les seules compagnies de téléphone dont on pensait qu'elles échappaient à la compétence fédérale?

M. Darling: Non. Il faudrait que je me renseigne, mais je crois savoir qu'il y en a d'autres dans d'autres provinces.

Le sénateur Stewart: Très bien.

M. Darling: Je vous donnerai une réponse complète ultérieurement.

Le sénateur Stewart: Sous «Affaires extérieures», page 27, il y a un paiement de transfert d'un montant de 1 320 000 \$, subvention dans le domaine des relations avec les universités.

M. Darling: Les seuls renseignements que je possède ce matin indiquent qu'il s'agit là d'un programme de soutien académique aux pays en développement, qui se trouve être inscrit dans le budget du ministère des Affaires extérieures au lieu de l'être dans celui de l'Agence canadienne de développement international. Ce programme finance des échanges d'universitaires entre le Canada et les pays en développement. Là encore, je pourrais vous donner une explication plus détaillée ultérieurement.

Le sénateur Stewart: Oui. Vous pourriez peut-être nous indiquer alors pourquoi ce programme en particulier est néces-

[Text]

any exchange program under CIDA or under the International Development Research Centre.

Mr. Darling: We will provide that information. Briefly, the authorities in the CIDA votes are related to support for individuals from developing countries. This is a program to send Canadian academics to developing countries. The answer is located in the appropriate vote wording authority in terms of why we need them.

The Deputy Chairman: You do not know if there is any relationship between that program and the exchange of personnel with eastern Europe, do you?

Mr. Darling: No. There is a separate program in the estimates that provides funds to establish the program for eastern Europe.

Senator Stewart: Perhaps you could also explain just who makes the decision as to what Canadian scholars will be financed under this program. I know roughly how it is done under the IDRC for people coming the other way, but do we have two hands here, one of which may not know roughly what the other is doing? I admit that the operation is somewhat different. In one case scholars are being brought to Canada and in the other case scholars are going out from Canada, but surely there is some desirability of an exchange of criteria and perhaps even procedures.

Mr. Darling: We will provide you with a full report of how the programs are administered.

Senator Stewart: All right. Under "National Health and Welfare, Medical Research Council," on page 98, we have additional operating costs related to implementation of networks of centres of excellence. It is a small item of \$50,000. But then we have "Grants to the Networks of Centres of Excellence" in the amount of \$400,000. How does the Medical Research Council program tie in with the general networks of centres of excellence program?

Mr. Darling: The Medical Research Council, as an entity, was awarded funds to sponsor four networks under its direction. The funds that are being provided here are to provide a grant of \$100,000 to each of the four networks for start-up funds so that they can begin their operations. I am not familiar with the details of the Centres of Excellence Program as to what has been done to date under it. Again, we could provide full information on how the program has been developed to date. Essentially it represents the Medical Research Council which is the sponsor and manager for activities.

Senator Stewart: Do you know whether other appropriations have been requested in this set of Supplementary Estimates for the Centres of Excellence Program?

Mr. Darling: Not to my knowledge.

Senator Stewart: If there are, perhaps you can tell us.

Mr. Darling: Let me confirm that for you.

[Traduction]

saire, en sus des programmes d'échanges relevant de l'ACDI ou du Centre de recherches pour le développement international.

M. Darling: Nous vous donnerons cette réponse. En bref, les crédits de l'ACDI concernent le séjour au Canada d'universitaires de pays en développement. Ce programme-ci vise à envoyer des universitaires canadiens dans les pays en développement. La réponse se trouve dans le texte justificatif du crédit.

Le vice-président: Savez-vous s'il y a un rapport entre ce programme et l'échange de personnel avec l'Europe orientale?

M. Darling: Non. Il y a un poste distinct dans les prévisions budgétaires concernant le programme pour l'Europe orientale.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous dire également qui décide quels universitaires canadiens bénéficieront du programme? Je sais à peu près comment cela fonctionne au CRDI, pour ce qui est des déplacements dans l'autre sens, et je me demande si nous n'avons pas deux mains ici, la droite ignorant ce que fait la gauche et inversement. J'admets que les deux programmes diffèrent un peu, dans un cas on a des universitaires que l'on fait venir au Canada et dans d'autres cas des universitaires canadiens que l'on envoie à l'étranger, mais il serait tout de même souhaitable d'harmoniser les critères et peut-être même les procédures.

M. Darling: Nous vous donnerons un rapport complet sur la manière dont ces programmes sont administrés.

Le sénateur Stewart: Très bien. Au chapitre «Santé nationale et Bien-être social», Conseil de recherches médicales», page 104, nous trouvons des frais de fonctionnement supplémentaires liés aux réseaux de centres d'excellence. C'est un petit poste de 50 000 \$. Mais il y a ensuite des «subventions aux Réseaux de centres d'excellence» d'un montant de 400 000 \$. Comment le programme du Conseil de recherches médicales s'insère-t-il dans celui des réseaux de centres d'excellence?

M. Darling: Le Conseil de recherches médicales, en tant qu'entité, s'est vu octroyer des fonds pour parrainer quatre réseaux sous son autorité. Les fonds inscrits ici visent à octroyer 100 000 \$ à chacun des quatre réseaux pour leurs frais de démarrage. Je ne suis pas très au courant de ce qu'on a fait dans le cadre du programme des centres d'excellence. Encore une fois, je pourrais vous faire parvenir des renseignements plus détaillés. De façon générale, il représente le Conseil de recherches médicales qui est le commanditaire et le gestionnaire des activités.

Le sénateur Stewart: Savez-vous si d'autres crédits ont été demandés dans le présent budget des dépenses pour le programme des centres d'excellence?

M. Darling: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Stewart: S'il y en a, vous pourriez nous le faire savoir.

M. Darling: Je vais me renseigner et vous donnerai la réponse.

[Text]

Senator Stewart: Fine. The next item is the Privy Council Chief Electoral Office which shows new appropriations of some \$18.3 million. The previous estimate was just \$1 million. Can you explain what is anticipated?

Mr. Darling: Briefly we normally list in each fiscal year a token amount of \$1 million for the expenses of that office. As the year progresses we are informed by the office of what its actual requirements are in accordance with its commitments or disbursements under the Elections Act. The current requirements are for expenses outstanding from the 1988 election, the byelection in Chambly and the purchase of materials for the next general election. That would be the normal stockpiling they do to ensure they have adequate inventories of various standard materials that are required for elections.

Senator Stewart: Can we have a breakdown? I am interested in the fact that we are still providing money for the election of 1988. I can understand why they should be stockpiling materials, special papers and so on for the next election.

Mr. Darling: We will provide a breakdown of that \$18.3 million.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I would ask Mr. Darling to have consideration for my sensibilities and in the future not refer to \$1 million as a token amount.

Mr. Darling: I will remember that.

The Deputy Chairman: It used to be peanuts, you know.

Senator Kelly: I have a question with regard to CSIS. I notice they have a new appropriation of \$8 million. Is that for more people or what? This is on page 114 under the Solicitor General.

Mr. Darling: The major part of that expenditure is related to the decision to proceed with the construction of a computer building for the agency. You will recall that in the December announcement by the President of the Treasury Board, it was indicated that plans would continue to be developed for a headquarters building but that no construction would occur on the building during the next two fiscal years. However, it was indicated in that announcement that a related, separate building for computer equipment would proceed. Most of these funds relate to the cost of continuing with the planning of the project and to the commencement of construction on the computer building installation.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I am looking in here for an item with regard to a new laboratory to be constructed, I believe, at Sudbury in a deep mine.

Mr. Darling: While the government has announced its intention to make that contribution, obviously if it is not in the Supplementary Estimates, it will not be made in this fiscal year.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Bien. Le point suivant, au chapitre Conseil Privé, est le directeur général des élections qui reçoit une nouvelle affectation de crédits de 18,3 millions de dollars. Les prévisions précédentes n'étaient que de 1 million de dollars. Pouvez-vous nous donner quelques explications?

M. Darling: En bref, nous faisons figurer normalement pour chaque exercice financier un montant symbolique de 1 million de dollars pour les frais de ce bureau. Au fur et à mesure que l'année s'écoule, il nous informe de ce que seront ses besoins effectifs pour exécuter ses obligations ou ses dépenses en vertu de la Loi sur les élections. Les besoins actuels couvrent des dépenses non encore payées pour l'élection de 1988, l'élection partielle de Chambly et l'achat de matériaux pour la prochaine élection générale. Il s'agit là de l'acquisition normale de stocks pour assurer que le bureau dispose de quantités suffisantes des divers matériaux standard requis pour les élections.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous avoir une ventilation? Je suis intrigué de voir que nous continuons à payer pour l'élection de 1988. Je comprends que le directeur général des élections veuille stocker des matériaux, des documents spéciaux etc. pour la prochaine élection.

M. Darling: Nous vous donnerons le détail de ces 18,3 millions de dollars.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je demanderais à M. Darling de ménager ma sensibilité et de ne pas qualifier à l'avenir la somme de 1 million de dollars de montant symbolique.

M. Darling: Je m'en souviendrai.

Le vice-président: C'était une bagatelle, vous savez.

Le sénateur Kelly: J'ai une question concernant le Service canadien du renseignement de sécurité. J'ai remarqué qu'il a un crédit nouveau de 8 millions de dollars. Est-ce pour recruter davantage d'agents ou bien quoi? C'est à la page 110, chapitre du Solliciteur général.

M. Darling: La plus grande part de cette dépense concerne la décision de construire un bâtiment informatique pour cet organisme. Vous vous souviendrez que l'annonce faite en décembre par le président du Conseil du Trésor indiquait que l'on continuerait à travailler sur les plans d'un nouveau siège, mais que la construction de celui-ci n'interviendrait pas dans le courant des deux prochains exercices financiers. Toutefois, il a fait savoir dans cette annonce qu'un bâtiment connexe, distinct, pour abriter le matériel informatique serait construit. La plus grande part de ces fonds concerne la planification de ce projet et le début des travaux de construction.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je cherche dans ce budget supplémentaire des crédits pour un nouveau laboratoire qui doit être construit, je crois, à Sudbury, dans une mine profonde.

M. Darling: Bien que le gouvernement ait annoncé son intention de faire cette contribution, manifestement si les crédits ne figurent pas dans le Budget supplémentaire, elle n'interviendra pas lors du présent exercice.

[Text]

Senator Marsden: Mr. Chairman, I would like to come back to the statutory items and follow on the previous question on variances. If you look at page 24, you see that EPF transfers are reduced both on the post-secondary education and health sides quite significantly, to \$213 million. You will also see that Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, and Spouse's Allowance payments are down and that welfare payments are up. Is there some kind of demographic explanation for this situation, or is it purely an economic explanation?

Mr. Darling: In the case of the transfers to individuals, the Old Age Pension, Family Allowances, and Spouse's Allowances reflect primarily a variation in the estimated demographic population eligible for those payments. With regard to the Spousal Allowance payment, there is also a slight variation in the estimate of the total that would be paid out per individual during the course of the year, but that is a reflection of the fact that it is an income tested program. Therefore, in aggregate terms you make your estimate, but if people have a higher level of income, even though they are eligible for the program, they receive less under it because of those other sources of income. The predominant explanation for the change is population.

Senator Marsden: Mr. Chairman, perhaps I am anticipating events, so it may serve as notice, but in the Estimates for next year those items are up. If it is a demographic shift, what is it that is expected to happen with the aged population?

Mr. Darling: Two factors: The aged population in Canada is increasing. Bear in mind with regard to the percentage error for Old Age Security payments that we are paying out under that program, if memory serves me correctly, \$8 billion.

Senator Marsden: For fiscal 1989-90 it is \$11 billion.

Mr. Darling: The \$11 billion would probably include the GIS.

Senator Marsden: The GIS is \$3.9 billion.

Mr. Darling: That is why I was struggling—I had the number of \$15 billion aggregate in my head. If you are dealing with an estimate of expenditures of some \$11 billion, and your error of estimate is about \$35 million, where are at about a one-third of one per cent error in estimate.

Senator Marsden: So it goes up by \$1 billion for the OAS alone for this year.

Mr. Darling: That is correct.

Senator Marsden: So we may anticipate seeing next year what you have done this year?

Mr. Darling: It could go either way. It could be an estimate that may be a little higher rather than a little lower, but I think this is a program that depends on the population and the rate of inflation. The OAS payments are indexed quarterly.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'aimerais revenir sur les dépenses statutaires et sur la question précédente concernant les variations. Si vous regardez la page 24, vous voyez que les transferts au titre du financement des programmes établis ont été réduits tant pour l'éducation postsecondaire que pour la santé, dans une proportion considérable, soit 213 millions de dollars. Vous verrez également que les dépenses pour la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et les allocations au conjoint sont en recul alors que les versements d'aide sociale sont en hausse. Y a-t-il une explication démographique à cela ou bien est-ce purement dû à des raisons économiques?

M. Darling: Dans le cas des transferts aux particuliers, la pension de sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et les allocations de conjoint reflètent principalement la variation de la population démographique estimative admissible à ces versements. Pour ce qui est de l'allocation de conjoint, il y a également une légère variation du total estimatif à payer à chaque personne dans le courant de l'année, puisque l'allocation est fonction des autres revenus du prestataire. Ainsi, on formule une estimation globale, mais si les gens ont des revenus supérieurs, même s'ils restent admissibles au programme, ils touchent une allocation moindre. La principale raison des changements est l'évolution de la population.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'anticipe un peu, mais dans le Budget des dépenses de l'année prochaine ces postes sont en hausse. S'il y a une évolution démographique, que pense-t-on qu'il va advenir de la population âgée?

M. Darling: Deux facteurs jouent: la population âgée du Canada est en hausse. N'oubliez pas, pour ce qui est du pourcentage d'erreur, que nous versons au titre du programme de sécurité de la vieillesse près de 8 milliards de dollars, si ma mémoire est fidèle.

Le sénateur Marsden: Pour l'exercice 1989-1990, c'est 11 milliards de dollars.

M. Darling: Ces 11 milliards englobent probablement le supplément de revenu garanti.

Le sénateur Marsden: Le SRG est de 3,9 milliards de dollars.

M. Darling: C'est cela qui me troublait—j'avais en tête le chiffre de 15 milliards de dollars, au total. Sur une dépense de 11 milliards de dollars, une erreur de 35 millions de dollars ne représente guère qu'une marge de 0,33 p. 100.

Le sénateur Marsden: Il y a donc une hausse de 1 milliard de dollars au titre de la sécurité de la vieillesse seule, cette année.

M. Darling: C'est juste.

Le sénateur Marsden: On peut donc compter retrouver l'année prochaine ce que vous avez fait cette année?

M. Darling: Ce pourrait être l'un ou l'autre. Notre estimation pourrait s'avérer un peu plus forte que la réalité, au lieu d'un peu plus faible, mais c'est un programme qui dépend de la

[Text]

Senator Marsden: Since we know how much the aging population will increase, what the government is nervous is about is inflation.

Mr. Darling: It is a function of both. A person aged 65 is entitled to a benefit under the OAS. What affects that number variation of population is really the rate of death rather than any other factor.

Senator Marsden: We know a lot about death. That is highly predictable. So what we are looking at here is an estimate of inflation.

Mr. Darling: And also an estimate of the net increase in the total eligible population. If I recall the numbers, roughly half is inflation and half is because of the growing population that is eligible for the program. The demographics are such that every year people become 65 in the lower end of that spectrum, and that is a greater number of people than the number of people in the upper end of the age spectrum at the time. I think the projection is that in 10 or 15 years the total population will go from 2.3 million to about 3 million.

Senator Marsden: In that age group?

Mr. Darling: Yes.

Senator Marsden: The only thing I am suggesting is that the demographics review makes it very clear. The numbers are fairly firm.

Anyway, I quite understand the explanation you have given.

Mr. Darling: The Canada Assistance Plan depends on the case load or people in each province that are accepted by the welfare agencies in those provinces.

In the case of the Canada Assistance Plan, I do have that breakdown. The increase of \$163 million is due to an increase in the case load of over 13,000 individuals in Quebec, which represented \$22 million. The welfare reform that was undertaken in Ontario brought about an additional \$40 million, and then the shareable unclaimed prior year costs in Ontario amounted to \$90 million, and miscellaneous items for other provinces amounted to \$11 million.

That program is an authority to reimburse, and there has to be a settlement of accounts. It takes about two years to finally audit payments. So you make advances and do the final settlement about two years later.

Senator Marsden: Mr. Chairman, when we get to the main estimates we may want to look at this CAP projection for next year. Given what is happening, this is very low.

The Deputy Chairman: Are there any further questions?

In that event, I thank Mr. Darling on behalf of the members of the committee.

[Traduction]

population et du taux d'inflation. Les versements de sécurité de la vieillesse sont indexés trimestriellement.

Le sénateur Marsden: Puisque nous savons de combien va augmenter la population âgée, le facteur d'incertitude pour le gouvernement est plutôt le taux d'inflation.

M. Darling: C'est une fonction des deux. Une personne âgée de 65 ans a droit à la prestation de sécurité de la vieillesse. C'est le taux de décès, plus que tout autre facteur, qui influence l'évolution de la population.

Le sénateur Marsden: Nous connaissons très bien les taux de décès qui sont hautement prévisibles. L'incertitude serait plutôt due au taux d'inflation.

M. Darling: Et également à une estimation de l'augmentation nette de la population totale admissible. Si je me souviens bien des chiffres, la moitié de la variation est due à l'inflation et l'autre moitié à l'évolution démographique. Celle-ci est telle que, chaque année, les gens parviennent à l'âge de 65 ans dans la partie inférieure de cet éventail et sont plus nombreux que ceux dans la partie supérieure de l'éventail, à tout moment. Je pense que la prévision est que, dans 10 ou 15 ans, la population totale va passer de 2,3 millions à environ 3 millions.

Le sénateur Marsden: Dans ce groupe d'âge?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Marsden: Tout ce que je veux dire c'est que les études démographiques sont très claires et que l'on peut prévoir la population avec pas mal de précision.

Quoi qu'il en soit, je comprends bien votre explication.

M. Darling: Les dépenses au titre du Régime d'assistance du Canada dépendent du nombre de cas, dans chaque province, qui sont acceptés par les organismes d'aide sociale.

J'ai la ventilation dans le cas du Régime d'assistance du Canada. La hausse de 163 millions de dollars est due à une augmentation du nombre de prestataires au Québec, qui s'est accru de 13 000, représentant 22 millions de dollars. La réforme de l'aide sociale entreprise en Ontario est responsable de 40 millions de dollars supplémentaires, puis les coûts des années précédentes, partagés mais non payés, en Ontario, représentent 90 millions de dollars, et il y a encore 11 millions de dollars de dépenses diverses pour les autres provinces.

Ce programme constitue une autorisation de remboursement, et il convient de régler les comptes. La vérification finale se fait attendre environ deux ans, si bien que nous versons des avances et effectuons un règlement final près de deux ans plus tard.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, lorsque nous arriverons au Budget des dépenses principal, il serait peut-être bon de revoir cette prévision du Régime d'assistance publique pour l'année prochaine. Étant donné ce qui se passe, ce chiffre est très bas.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

Dans la négative, je vais remercier M. Darling au nom des membres du Comité.

[Text]

May I have a motion that I report our findings on Supplementary Estimates (C) to the Senate?

Senator Doody: I so move.

The Deputy Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Thank you.

We will meet on March 21 to begin our examination of the main estimates for 1990-1991. At that time we will meet with the President of the Treasury Board. On March 22, we will meet with other officials, when we will consider specific departmental spending.

The committee adjourned.

[Traduction]

Puis-je avoir une motion en vue de faire rapport de nos conclusions sur le Budget des dépenses supplémentaire (C) au Sénat?

Le sénateur Doody: Je propose la motion.

Le vice-président: Est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le vice-président: Je vous remercie.

Nous nous reverrons le 21 mars, pour notre examen du Budget des dépenses principales pour 1990-1991. Nous recevrons alors le président du Conseil du Trésor. Le 22 mars, nous rencontrerons les autres fonctionnaires pour l'examen des dépenses de ministères particuliers.

La séance est levée.

APPENDIX NF-19

ANNEX AThe Northwest Atlantic FisheryQuestion Posed by Senator Stewart

Question : Could you tell us about the proposals for contributions to Canadian and European organizations representing fishing interests and environmental concerns? Who is going to get this money?

Answer : The recipients of the Northwest Atlantic Fishery contributions are Canadian and European organizations that represent Canadian fishing interests and environmental concerns. They implement communications programs that are aimed at convincing the European Community to comply with fishing quotas set by the Northwest Atlantic Fisheries Organization.

The amounts budgetted are \$150K in 1989-90 and \$250K in 1990-91.

Only one contribution has been approved to date: \$30K was provided to the Fisheries Council of Canada to sponsor a delegation of Canadian industry and labour representatives to Europe to enlist support from their European counterparts to deter overfishing in the Northwest Atlantic.

ANNEX BGrant To The Royal Society of CanadaQuestions Posed by Senator Stewart

Question : What can the taxpayer anticipate as a return from this grant? Perhaps we could be furnished with some more information as to what they have given in the past in return for money granted, and what, if anything, is anticipated in this particular year.

Answer : The Royal Society's general mission is consistent with broad government objectives in the area of Science and Canadian Research and Development. A more vigorous Society will be able to do more to promote excellence in research, to increase the international stature of Canadian science, and will also be able to play a useful advocacy role for the science community with respect to government policy.

Question : What's the purpose and function of the Royal Society?

Answer : The Royal Society was created in 1883 by an Act of Incorporation that stated that the Society's objective was to "encourage studies and investigations in literature and sciences."

The mission of the Society, as set out in its 1989 Development Plan, is to:

- promote learning and research in the arts and sciences;
- increase awareness among Canadians of the importance of scholarly activities and research;
- provide advice to governments on request, and to raise with them issues of importance to the Society;
- represent Canada on scholarly matters;
- encourage the integration of learning from many disciplines, emphasizing the interdependence of scientific, social and humanistic thought; and
- foster the free circulation of ideas nationally and internationally, and to address problems of ethics in all areas of research.

The society is divided into three Academies: L'Academic des lettres et des sciences humaines; Academy of Humanities and Social Sciences; and Academy of Science.

Questions Posed by Senator Simard

Question : What is the intent and purpose of the grant?

Answer : A \$1 million annual grant has been approved by the Treasury Board for the years 1989-90 through 1993-94. The grant is considered "core funding" as the funds are applied generally to the Royal Society's budgets in order to expand its activities significantly.

During the next several years, the Society plans to increase its activities in the areas of:

- projects and studies within a coherent and systematic long term program of research;
- systematic evaluation of research conducted in Canada;
- international cooperation through exchange programs;
- meetings and symposia (dealing with topical issues such as the rights of the aged, demographic changes in Canada, multiculturalism, technology and social impact, space research, women in culture, genetics and ethics).

The Royal Society has accounted for the proposed use of the federal government's \$1 million grant in 1989-90 as follows:

	<u>\$ 000s</u>
Elections and Award	50
Meetings and Symposia	
- Annual and Regional	77
- Executive and Council	21
- Other meetings	45
- Symposia	25
Publications	180
International	
Projects	42
- Corporate Plan	50
- Affirmative Action	88
- Evaluation of Research	153
- Public Awareness	68
- Other	72
Administrative Support	129
	<u>1,000</u>

Questions Posed by Senator Kelly

Question : What is their total budget?

Answer : Projected revenues and expenditures of the Royal Society (taken from the 1989-90 Development Plan) are summarized below:

REVENUE (\$000)

	<u>1989-90</u>
Federal Government	1,000
Provincial Governments	20
Membership dues	90
Publications	20
Meetings & Symposia	75
Projects	485
Donations, investments,	110
	<u>1,800</u>

EXPENDITURES

	<u>1989-90</u>
Elections and Awards	75
Meetings and Symposia	340
Publications	200
International Activities	60
Projects	935
Administrative Support	170
Other	20
	<u>1,800</u>

Question : What percentage does the grant represent of the Society's total budget?

Answer : In 1989-90 the \$1 million federal grant will comprise 55.6% of the Society's total budget of \$1.8 million.

As revenues from other sources increase, the total budget of the Society will reach \$3.6 million by 1993-94. By then the \$1 million federal grant will comprise 27.8% of the Society's budget.

ANNEX CNational Counter Terrorism PlanQuestion Posed by Senator Kelly

Question : Sometime earlier this year there was a study done under the Solicitor General's Ministry and a national counter-terrorism plan was developed. At the time we examined it, it had not been approved by Cabinet. It was a recommendation of the committee of the Senate that the plan be melded in with Emergency Preparedness Canada, and I am curious to know if, in that appropriation, there was any money allocated for the implementation of that plan, or is it still on its own? Do you happen to know that?

Answer : Resources of \$835K and 16 PY for this activity are contained in the 1989-90 Main Estimates of the Solicitor General Secretariat which is the lead agency (not Emergency Preparedness Canada). These resources are assigned to the National Security Co-ordination Centre.

ANNEXE FN-19

ANNEXE APêcheries de l'Atlantique nord-ouestQuestion du sénateur Stewart

Question : Pouvez-vous nous parler des propositions pour les contributions aux organisations canadiennes et européennes qui s'intéressent aux pêcheries et à l'environnement? Qui doit recevoir l'argent?

Réponse : Les organisations canadiennes et européennes qui représentent les intérêts canadiens en matière de pêcheries et d'environnement sont les bénéficiaires des contributions visant les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest. Elles mettent sur pied des programmes de communications pour convaincre les pays membres de la Communauté européenne de respecter les quotas de pêche fixés par l'Organisation des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.

Les montants prévus s'élèvent à 150 000 \$ en 1989-1990 et à 250 000 \$ en 1990-1991.

Une seule contribution a été approuvée à ce jour : une somme de 30 000 \$ a été versée au Conseil canadien des pêches pour envoyer une délégation de représentants de l'industrie et des travailleurs du Canada, en Europe pour solliciter le soutien de leurs collègues européens afin de contrer la surpêche dans l'Atlantique nord-ouest.

ANNEXE BSubvention à la Société royale du CanadaQuestions du sénateur Stewart

Question : Que peut espérer un contribuable en retour d'une subvention de ce genre? Nous aimerions des précisions sur les retombées des contributions antérieures et les résultats prévus, s'il y a lieu, pour cette année en particulier.

Réponse : Les objectifs généraux de la Société royale correspondent à ceux du gouvernement en matière de sciences et de recherche - développement au Canada. Si la Société est plus active, elle pourra mieux promouvoir l'excellence dans la recherche, pour faire valoir à l'échelle internationale les travaux scientifiques effectués au Canada et mieux défendre les intérêts de la communauté scientifique en ce qui a trait à la politique gouvernementale.

Question : Quels sont le but et la fonction de la Société royale?

Réponse : La Société royale a été créée en 1883 par une loi constitutive selon laquelle la Société doit encourager les études et les recherches dans les domaines de la littérature et des sciences.

Dans le plan d'exploitation de 1989, la mission de la société est énoncée comme suit :

- promouvoir l'apprentissage et la recherche dans le domaine des arts et des sciences;
- sensibiliser de plus en plus les canadiens de l'importance des activités dans le domaine de l'éducation et de recherche;
- conseiller les gouvernements sur demande et leur soumettre les questions importantes pour la société;
- représenter le Canada en matière d'éducation;
- encourager l'apprentissage multidisciplinaire, en insistant sur la complémentarité de la pensée scientifique, sociale et humanitaire; et
- encourager la liberté de pensée à l'échelle nationale et internationale et s'attaquer aux problèmes d'éthique dans tous les secteurs de recherche.

La Société se divise en trois académies : L'Académie des lettres et des sciences humaines, Academy of Humanities and Social Sciences et l'Académie des sciences.

Questions du sénateur Simard

Question : À quelle fin la subvention doit-elle servir?

Réponse : Le Conseil du Trésor a approuvé une subvention d'un million de dollars par année de 1989-1990 à 1993-1994. La subvention est considérée comme un budget de base puisque les fonds sont habituellement versés à la Société royale pour lui permettre d'étendre sensiblement ses activités.

Au cours des prochaines années, la Société se propose d'élargir ses activités dans les domaines suivants:

- projets et études faisant partie d'un programme de recherches systématique à long terme;
- évaluation systématique de la recherche au Canada;
- collaboration internationale par l'entremise des programmes d'échange;
- rencontres et symposiums (traitant de sujets d'actualité, par exemple les droits des personnes âgées, les changements démographiques au Canada, le multiculturalisme, la technologie et son impact social, la recherche dans l'espace, les femmes et la culture, les problèmes génétiques et d'éthique).

La Société royale a rendu compte de l'utilisation proposée de la subvention d'un million de dollars du gouvernement fédéral en 1989-1990 comme suit :

	<u>en milliers de dollars</u>
Élection et primes	50
Rencontres et symposiums	77
- Annuels et régionaux	21
- Dirigeants et administrateurs	45
- Autres réunions	25
- Symposiums	180
Publications	
	42
Projets internationaux	50
- Plan de société	88
- Action positive	153
- Évaluation de la recherche	68
- Sensibilisation du public	72
- Autres	129
Soutien administratif	<u>1,000</u>

Questions du sénateur Kelly

Question : Quel est le budget total?

Réponse : Les prévisions de recettes et de dépenses de la Société royale (d'après le plan d'entreprise de 1989-1990) se résument comme suit:

RECETTES (en milliers de dollars)

	<u>1989-1990</u>
Gouvernement fédéral	1,000
Gouvernements provinciaux	20
Cotisations des membres	90
Publications	20
Rencontres et symposiums	75
Projets	485
Dons, placements	110
	<u>1,800</u>

DÉPENSES

	<u>1989-1990</u>
Élections et primes	75
Rencontres et symposiums	340
Publications	200
Activités internationales	60
Projets	935
Soutien administratif	170
Autres	20
	<u>1,800</u>

Question : La subvention compte pour quel pourcentage du budget total de la Société?

Réponse : En 1989-1990, la subvention fédérale d'un million de dollars représentera 55,6 % du budget total de un million huit cent dollars de la Société.

Avec un accroissement des recettes d'autres sources, le budget total de la Société atteindra 3,6 millions en 1993-1994. À ce moment-là, la subvention fédérale d'un million représentera 27,8 % du budget de la Société.

ANNEXE CPlan national en matière de contre-terrorismeQuestion du sénateur Kelly

Question : Plus tôt au cours de l'année, une étude a été entreprise au ministère du Solliciteur général et le plan national en matière de contre-terrorisme a été adopté. Au moment de l'examen, le Cabinet ne l'avait pas encore approuvé. Le comité sénatorial avait recommandé de fusionner le plan et Protection civile Canada; j'aimerais savoir si, dans ce crédit, une somme a été consacrée à la mise en oeuvre de ce projet ou si les deux entités sont encore distinctes. Est-ce que vous le sauriez par hasard?

Réponse : Les ressources de 835 000 \$ et 16 années-personnes pour cette activité se retrouvent dans le budget principal des dépenses de 1989-1990 du Secrétariat du solliciteur général, qui est l'organisme responsable, et non Protection civile Canada. Ces ressources sont attribuées au Centre national de coordination de la sécurité.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 21, 1990

Issue No. 20

First Proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the
fiscal year ending March 31, 1991

APPEARING:

The Honourable Robert R. de Cotret, P.C.,
President of the Treasury Board

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Final report on the Main Estimates laid before
Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1990)

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Mercredi le 21 mars 1990

Fascicule n° 20

Premier fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1991

COMPARAÎT:

L'honorable Robert R. de Cotret, c.p.,
Président du Conseil du Trésor

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Rapport final du Budget des dépenses déposé au
Parlement pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1990)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 21, 1990
(26)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Roch Bolduc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Beaudoin, and Bosa. (3)

Other Senators present: The Honourable Senators David and Flynn.

In attendance: From the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990, began its examination of the Estimates for the fiscal year ending March 31, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Appearing: The Hon. Robert R. de Cotret, P.C., President of the Treasury Board.

Witness:

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

The Minister made an opening statement following which he and Mr. Darling responded to questions.

At 7:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 21 MARS 1990
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Roch Bolduc (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Beaudoin et Bosa. (3)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs David et Flynn.

Présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur du Service de recherches.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité commence l'examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Comparaît: L'honorable Robert R. de Cotret, c.p., président du Conseil du Trésor.

Témoin:

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Le ministre fait une déclaration, puis répond aux questions avec M. Darling.

À 19 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, February 13, 1990

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee to which was referred the expenditures proposed by the Estimates for the fiscal year ending 31 March 1990, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages), has, in obedience to its Order of Reference of May 2, 1989, examined the said Estimates and presents its final report as follows:

Preamble

For many years, in its examinations of the annual spending Estimates, the Standing Senate Committee on National Finance has noted the ever-increasing proportion that the statutory component has come to play in government expenditures. For example, in its Interim Report on the 1989-90 Estimates, the Committee noted that, from 1983-84 to 1988-89, statutory expenditures had risen from 59 per cent to 67 per cent of total annual expenditures.¹ This led the Committee to comment that the increasing importance of these statutory items was making it difficult for the government to reduce its annual deficit within the current revenue and expenditure framework.²

Statutory expenditure items are included in the Estimates for information only. They come about as the result of Acts authorizing the government to draw on public revenues without any further parliamentary approval. Examples of such already approved legislation include the Acts that authorize the payment of fiscal transfers to the provinces, the payment of family allowances and the payment of judges' salaries.

When a bill that authorizes statutory expenditure is introduced in the House of Commons it is accompanied by an all-purpose, standard recommendation from the Governor General stating that His/Her Excellency recommends the appropriation(s) sought by the bill. After first reading -- well before such bills come to the Senate -- this message is removed from the bill. Consequently, senators are not informed about the potential impact that bills they are asked to approve will have on the government's financial position.

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 13 février 1990

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), a, conformément à son ordre de renvoi du 2 mai 1989, étudié le dit budget et présente son rapport final.

Préambule

Depuis des années, en examinant le Budget des dépenses principal le Comité sénatorial permanent des finances nationales constate que les dépenses statutaires représentent une part toujours croissante des dépenses gouvernementales. Par exemple, dans son Rapport intérimaire sur le Budget des dépenses de 1989-1990, le Comité faisait observer que, de 1983-1984 à 1988-1989, les dépenses statutaires ont augmenté de 59 p. 100 à 67 p. 100 du total des dépenses.¹ Le Comité en a déduit que, devant l'importance toujours croissante des items de dépenses budgétaires, le gouvernement pouvait difficilement réduire son déficit annuel dans le cadre de ses recettes et de ses dépenses actuelles.²

Les items de dépenses budgétaires ne figurent dans le Budget des dépenses qu'à titre d'information. Ils découlent de lois autorisant le gouvernement à affecter une partie des recettes publiques sans demander une nouvelle autorisation au Parlement. Parmi les textes législatifs de ce genre, mentionnons les lois qui autorisent le versement des paiements de transfert aux provinces, des allocations familiales et de la rémunération des juges.

Lorsqu'un projet de loi qui autorise une dépense statutaire est présenté à la Chambre des communes, il contient une recommandation type du Gouverneur général mentionnant que Son Excellence recommande la ou les affectations de fonds prévues dans le projet de loi. Après la première lecture -- soit bien avant que les projets de loi soient renvoyés au Sénat -- cette recommandation est retirée du projet de loi. Par conséquent, les sénateurs ne sont pas informés de l'incidence que pourraient avoir sur la situation financière du gouvernement les projets de loi qu'ils sont appelés à adopter.

In the 33rd Parliament a number of bills with which this Committee was asked to deal had a royal recommendation at first reading in the House of Commons. However, government officials who appeared as witnesses before the Committee were unable to point out the clauses in the bills that would authorize draws on public revenues and that consequently would have an impact on future statutory expenditure. The members of the Committee felt strongly that if appropriations were in fact being sought by the bills, not only the Senators but all Members of Parliament were being poorly informed about the potential impact of legislation on the ability of the government to manage its expenditures. That concern led the Committee to examine the issue of royal recommendations and to prepare this report.

Requirement for the Royal Recommendation

A royal message of recommendation is required before the House of Commons passes any bill which in whole or in part appropriates money.³ A message does not recommend a bill; it recommends the appropriation that would be effected by the bill.

Section 54 of the *Constitution Act, 1867*, reads:

54. It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

No bill containing one or more clauses appropriating money may be introduced in Parliament in the Senate.

Section 53 of the *Constitution Act, 1867*, reads:

53. Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

The Parliament of Canada appropriates money by two quite different kinds of bills: (a) bills based on supply votes carried in the House of Commons, which cover the annual expenditures; and (b) bills which contain clauses authorizing "statutory expenditure" for purposes other than those provided for annually.⁴

Au cours de la 33^e Législature, le Comité des finances nationales a été appelé à étudier un certain nombre de projets de loi qui, lors de leur première lecture à la Chambre, contenaient une recommandation royale. Cependant, les hauts fonctionnaires qui ont comparu devant le Comité n'ont pas été en mesure de signaler quelles dispositions de ces projets de loi auraient eu pour effet d'autoriser l'affectation d'une partie des recettes publiques et, par conséquent, se seraient répercutées sur les dépenses législatives futures. Les membres du Comité étaient convaincus que si des affectations de crédits étaient autorisées en vertu de ces projets de loi, non seulement le Sénat, mais tous les parlementaires étaient mal informés de l'incidence des projets de loi sur la capacité du gouvernement de gérer ses dépenses. Voyant cela, le Comité a décidé d'étudier la question des recommandations royales et de rédiger le présent rapport.

Nécessité de la recommandation royale

Il faut que soit présenté un message contenant la recommandation royale avant que la Chambre des communes n'adopte un projet de loi portant affectation de deniers publics.³ Le message ne recommande pas l'adoption du projet de loi, mais simplement l'affectation de fonds prévus dans celui-ci.

Voici le texte de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter une motion, résolution, adresse ou un projet de loi pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à des fins non préalablement recommandées à la Chambre par un message du gouverneur général pendant la session au cours de laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel projet de loi est proposé.

Aucun projet de loi comprenant une disposition portant affectation de crédits ne peut être présenté au Sénat.

Voici le libellé de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

53. Tout projet de loi ayant pour objet l'affectation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes.

Le Parlement du Canada affecte des fonds publics au moyen de deux projets de loi différents: a) les projets de loi de crédits, qui reposent sur le vote des subsides à la Chambre des communes et visent à couvrir les dépenses annuelles, et b) les projets de loi qui autorisent les "dépenses statutaires" à des fins autres que celles prévues chaque année.⁴

There are few, if any, serious problems relating to the royal recommendation in the case of the first of these two kinds of bills. Each such bill is based on the several Votes set forth in Estimates recommended to the House of Commons in a message from the Governor General.⁵ That message is presented and read to the House by the Speaker. If an appropriation bill contains nothing extraneous, it is a pure appropriation bill. In Canada all such bills -- whether based on interim supply requests, on the Main Estimates, or on a set of supplementary estimates -- are called Appropriation Bills. Generally at least four Appropriation Bills are dealt with by Parliament in relation to each fiscal year: one late in March to cover the first months of the forthcoming (April 1) fiscal year; one based on the Main Estimates at the end of June; one based on fall supplementary estimates; and one, in March, based on final supplementary estimates.

The situation is far more complex in the case of bills that authorize "statutory expenditure". These bills authorize expenditures for what at Westminster are called "novel purposes". There are many such bills; they vary in importance. Some of them are in effect only temporarily, while others remain on the statute books for years. For example, in the 1989-90 fiscal year, statutory expenditures of \$88.7 billion account for two-thirds of the \$133.1 billion in total expenditures in the Estimates that have been tabled to date.⁶

In the case of Appropriation Acts, the royal recommendation, as mentioned above, takes the form of a message read by the Speaker asking the Commons to vote the supplies specified in the Votes in the Estimates. In the case of requests for new "statutory expenditures" the royal recommendation since 1968 is presented in a written message which does not specify the particular appropriation sought because the message is in a standard form.

The Form of the Royal Recommendation

Before the House of Commons changed its Standing Orders on December 20, 1968, the constitutional purpose and effect of royal recommendations were obvious. The old Standing Orders required that before any bill or clause that appropriated money could be introduced, the House had to have carried a financial resolution approving that appropriation. The words of every financial

En ce qui a trait à la recommandation royale, le premier de ces deux types de loi pose peu de problèmes sérieux, voire aucun. Tous ces projets de loi reposent sur les différents crédits prévus dans le Budget des dépenses et recommandés à la Chambre des communes dans un message du Gouverneur général.⁵

Ce message est présenté et lu à la Chambre par l'Orateur. Lorsqu'un projet de loi portant affectation de crédits ne renferme aucune disposition spéciale, il s'agit d'un simple projet de loi de crédits. Au Canada, tous les projets de loi de ce type - qu'ils découlent de demandes de crédits provisoires en vertu du Budget des dépenses principal ou d'une série de prévisions budgétaires supplémentaires - sont des projets de loi portant affectation de crédits. En général, le Parlement examine au moins quatre projets de loi portant affectation de crédits au cours d'une année financière donnée: un vers la fin mars pour couvrir les dépenses des premiers mois de la prochaine année financière (débutant le 1^{er} avril), un autre qui découle du Budget des dépenses principal à la fin juin, un troisième qui se fonde sur les prévisions de dépenses supplémentaires à l'automne et, enfin, un autre en mars, qui se fonde sur les prévisions de dépenses supplémentaires définitives.

La situation est beaucoup plus complexe pour ce qui est des projets de loi autorisant "des dépenses statutaires", que l'on qualifie de "novel purposes" à Westminster. Il existe un grand nombre de ces projets de loi, mais ils n'ont pas tous la même importance. Certains d'entre eux s'appliquent pour une période temporaire uniquement, tandis que d'autres demeurent dans les recueils de lois pendant des années. Par exemple, au cours de l'année financière 1989-1990, les dépenses statutaires de 88,7 milliards de dollars comptaient pour les deux tiers des dépenses totales de 133,1 milliards de dollars prévues dans le Budget des dépenses qui a été déposé jusqu'à présent.⁶

Pour ce qui est des projets de loi de crédits, la recommandation royale, comme nous l'avons dit plus haut, se présente sous la forme d'un message que l'Orateur lit à la Chambre des communes pour lui demander d'autoriser l'affectation de crédits figurant dans le Budget des dépenses. S'il s'agit de demandes d'autorisation de nouvelles "dépenses statutaires", depuis 1968, la recommandation royale consiste en un message écrit où le montant du crédit demandé n'est pas précisé puisqu'il s'agit d'une formule type.

La formulation de la recommandation royale

Avant que la Chambre des communes ne modifie son Règlement le 20 décembre 1968, l'objet et l'effet des recommandations royales, au plan constitutionnel, étaient évidents. Aux termes de l'ancien Règlement, avant qu'un projet de loi ou une disposition portant affectation de crédits puisse être présenté, la Chambre devait adopter une *résolution financière* en vertu de laquelle elle approuvait cette

resolution were recommended to the House by the Governor General. The resolution, on which the bill subsequently was based, defined precisely the amount and purpose of any appropriation to be made. The bill had to conform to the resolution in every appropriating clause, and no member of the House could move to amend any such clause so as to increase the amount or change the purpose. If the government wished to change any part of a bill based on a resolution -- that is, any appropriating clause -- it had to obtain a new recommendation embodying the change. Any part of a bill not based directly on the resolution could be amended by the House in the ordinary way on the motion of a minister or a private member.

During the 1960s the House of Commons found that the debate at the resolution stage frequently was repeated at the second-reading stage. Consequently, in December, 1968 it abolished its requirement that any bill which provided for statutory expenditure be introduced only after a resolution specifying the appropriation recommended by the Governor General had been adopted by the House. It changed its standing orders so that the recommendation would be given to the House, not in the form of a proposed resolution, but as a printed notice. The new standing order, the words of which have remained unchanged since 1968, reads as follows:

79(2) The message and recommendation of the Governor General in relation to any bill for the appropriation of any part of the public revenue or of any tax or impost shall be printed on the Notice Paper and in the *Votes and Proceedings* when any such measure is to be introduced and the text of such recommendation shall be printed with or annexed to every such bill.⁷

This standing order does not alter, indeed it could not alter, the requirement set forth in Section 54 of the *Constitution Act*; in fact, that section is set forth as S.O. 79(1). The words "such measure" in S.O. 79(2) refer to "any vote, resolution, address or bill for the appropriation of any part of the public revenue, or of any tax or impost,..." as found in S.O. 79(1). Consequently this new standing order, S.O. 79(2), simply changed the way the House of Commons receives and deals with a recommendation. Under it, a recommendation is put before the House, not as a proposed resolution to be debated and carried (or defeated), but as a notice. The new standing order does not state, nor does it imply, that the content of a

affectation de crédits. Le libellé de toute *résolution financière* faisait l'objet d'une recommandation à la Chambre par le Gouverneur général. La résolution, sur laquelle le projet de loi se fondait par la suite, définissait précisément le montant et l'objet des crédits à affecter. Toutes les dispositions du projet de loi portant affectation de crédits devaient être conformes à la résolution et aucun député ne pouvait proposer d'amendement visant à accroître le montant ou à modifier l'objet de ces crédits. Lorsque le gouvernement souhaitait modifier une disposition quelconque d'un projet de loi reposant sur une résolution - c'est-à-dire une disposition portant affectation de crédits - il devait obtenir une nouvelle recommandation prévoyant cette modification. La Chambre pouvait modifier toute disposition d'un projet de loi ne découlant pas directement de la résolution selon la procédure ordinaire, sur proposition d'une motion par un ministre ou un simple député.

Au cours des années 60, la Chambre des communes a constaté que le débat sur la résolution se répétait souvent à l'étape de la deuxième lecture. En conséquence, en décembre 1968, elle a cessé d'exiger que tout projet de loi prévoyant des dépenses statutaires ne puisse être présenté qu'après l'adoption par la Chambre d'une résolution précisant l'affectation de crédits recommandée par le gouverneur général. La Chambre a modifié son Règlement pour que la recommandation lui soit présentée sous la forme non pas d'un projet de résolution mais d'un avis imprimé. Le nouvel article du Règlement, dont le libellé est le même depuis 1968, porte que :

79(2) Le message et la recommandation du Gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation d'une taxe ou de tout impôt doivent être imprimés au *Feuilleton des Avis* et dans les *Procès-verbaux* au moment où ladite mesure est sur le point d'être présentée, et le texte de ladite recommandation doit figurer dans ledit projet de loi ou y être annexé.⁷

Cet article du Règlement ne modifie pas, et il ne le pourrait d'ailleurs pas, l'exigence énoncée à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; en fait, cet article figure au paragraphe 79(1) du Règlement. L'expression "ladite mesure", au paragraphe 79(2) du Règlement, signifie "un crédit, une résolution, une adresse, un projet de loi portant affectation d'une partie des recettes publiques, une taxe ou un impôt, ..." dont il est question au paragraphe 79(1) du Règlement. Par conséquent, cette nouvelle disposition du Règlement, le paragraphe 79(2), modifie simplement la façon dont la Chambre des communes reçoit et traite une recommandation. Aux termes de cette disposition, une recommandation

recommendation is to be different from what was required before December, 1968.

Indeed, for several years after Standing Order 79(2) had been adopted, the message and recommendation of the Governor General in relation to a bill spelled out in detail the appropriation(s) in the bill. For example, Bill C-44, *An Act to amend the Senate and House of Commons Act, the Salaries Act and the Parliamentary Secretaries Act*, was introduced in the House of Commons and given first reading on December 16, 1974. The message and recommendation of the Governor General in relation to this bill stated, in part:

His Excellency the Governor General recommends to the House of Commons a measure

(2) to amend the *Salaries Act* to increase the salary paid to the Prime Minister from \$25,000 to \$45,000 per annum; to increase the salaries paid to the Ministers listed in section 4 of the Act from \$15,000 to \$25,000 per annum; and to increase the salary paid to each Minister of State being a member of the Queen's Privy Council for Canada who presides over a Ministry of State from \$15,000 to \$25,000 per annum.⁸

However, in the fall of 1976 the Government began to obtain recommendations which did not state what appropriation(s) was (were) recommended. Since then, recommendations have been in the following standard form:

His/Her Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out in a measure entitled ...

Neither a specific purpose, nor a specific amount, nor a formula for calculating such an amount is stated in the recommendation.

The Recent Use of Royal Recommendations

Three bills introduced in the 33rd Parliament (1984-88) illustrate the desirability of a form of royal recommendation which specifies the recommended appropriation.

Bill C-103, *An Act to establish the Atlantic Canada Opportunities Agency and Enterprise Cape Breton Corporation*, was introduced in the House of Commons with a royal recommendation. While certain clauses of this bill referred to salaries and

est présentée à la Chambre, non pas sous forme de projet de résolution devant être débattu et adopté (ou rejeté), mais sous forme d'avis. Le nouveau Règlement ne stipule ni ne laisse entendre que la teneur d'une recommandation doit être différente de ce qu'elle était avant décembre 1968.

En fait, pendant plusieurs années après l'adoption du paragraphe 79(2) du Règlement, le message et la recommandation du Gouverneur général ayant trait à un projet de loi énonçaient en détail les affectations de crédits prévues dans ce dernier. Par exemple, le projet de loi C-44 visant à modifier la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, la *Loi sur les traitements* et la *Loi sur les secrétaires parlementaires*, a été présenté à la Chambre des communes et il a reçu la première lecture le 16 décembre 1974. Voici ce que stipulaient entre autres le message et la recommandation du Gouverneur général accompagnant ce projet de loi :

Son Excellence le Gouverneur général recommande à la Chambre des communes une mesure:

2) modifiant la *Loi sur les traitements* de façon à porter de 25 000 \$ à 45 000 \$ par année le traitement du Premier ministre, à porter de 15 000 \$ à 25 000 \$ par année les traitements des ministres mentionnés à l'article 4 de la *Loi*, à porter de 15 000 \$ à 25 000 \$ par année le traitement de chaque ministre d'État membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui est à la tête d'un département d'État.⁸

Toutefois, à l'automne 1976, le gouvernement a commencé à recevoir des recommandations où n'étaient pas précisées les affectations de crédits recommandées. Depuis lors, les recommandations sont rédigées selon la formule type suivante :

Son Excellence le Gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée...

La recommandation ne fait état ni d'un objet précis, ni d'un montant donné ni d'une formule pour calculer ce montant.

De récentes recommandations royales

Trois projets de loi étudiés au cours de la 33e Législature (1984-1988) démontrent qu'il serait utile de préciser l'affectation de crédits proposée dans la recommandation royale.

Le Projet de loi C-103, *Loi portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et la Société d'expansion du Cap-Breton* a été présenté à la Chambre des communes avec une recommandation royale. Certaines dispositions de ce

oth expenditures, no clause which appropriated money was identified. It appeared that the Government intended to ask Parliament to appropriate all the money required for salaries and other costs in the annual requests for supply. When the Senate divided the bill into two parts, the House of Commons refused to concur. The House contended in effect that Bill C-103 was an appropriation bill -- a bill granting aids and supplies -- which under its Standing Order 80(1) could not be amended by the Senate.

A royal recommendation was attached to Bill C-147, *An Act to establish the International Centre for Human Rights and Democratic Development*. This bill appropriated specific amounts from the Consolidated Revenue Fund over several years. This bill was amended by the Senate, although not in the clauses that appropriated money. The House accepted the Senate amendments.

Bill C-148, *An Act to establish the Canadian Centre for Management Development* was introduced with a royal recommendation. After close scrutiny, the Senate Committee on National Finance was unable to identify any clause of the bill that appropriated money, and it appeared that any funds needed to underwrite the costs of the proposed Centre would have to be appropriated later by means of the annual Appropriation Acts.⁹ However, government witnesses testified that the royal recommendation had been included as a prudent measure on the advice of officials of the Department of Justice and the Machinery of Government Secretariat of the Privy Council Office.¹⁰

In the 34th Parliament, Bill C-10, *An Act for the Forgiveness of Debts owed (sub-Saharan Africa)*, was referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs in October 1989. As was the case with Bill C-148 of the previous Parliament, this bill had been introduced in the House of Commons with a royal recommendation; yet no clause of the bill appeared to appropriate money. (These debts resulted from loans authorized by Parliament; consequently, the appropriation of the amount of the debts had been recommended years earlier when the Government had come to Parliament seeking authority to make the loans.) However, a government witness told the Committee that a very small amount of the debt owed by one of the countries, Nigeria, was interest-bearing and that, because the debt was to be forgiven, the interest payable would be forgone. This would entail a loss of revenue otherwise payable to the Consolidated Revenue Fund and the witness stated that this perhaps was the reason why a royal recommendation had been attached to the bill.¹¹

projet portaient sur la rémunération et sur d'autres dépenses, mais on n'y signalait aucune disposition portant affectation de crédits. Apparemment, le gouvernement avait l'intention de demander au Parlement d'affecter tous les crédits nécessaires au paiement de la rémunération et autres dépenses grâce à une demande de crédits annuelle. Le Sénat a ensuite décidé de scinder le projet de loi en deux parties, décision à laquelle la Chambre s'est opposée. La Chambre prétendait en fait que le projet de loi C-103 était un projet de loi de crédits, c'est-à-dire qu'il attribuait des subsides et des crédits parlementaires, et que par conséquent, aux termes du paragraphe 80(1) du Règlement, il ne pouvait être modifié par le Sénat.

Le Projet de loi C-147, *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique*, était accompagné d'une recommandation royale. Il contenait des dispositions financières qui prévoyaient le prélèvement, étalé sur plusieurs années, de certains montants sur le Trésor. Le projet de loi fut par la suite modifié par le Sénat qui, toutefois, ne changea rien aux dispositions relatives aux crédits. Les amendements du Sénat furent acceptés par la Chambre.

Le Projet de loi C-148, *Loi constituant le Centre canadien de gestion*, était également accompagné d'une recommandation royale. Après l'avoir étudié attentivement, le Comité sénatorial des finances nationales a conclu qu'il ne contenait aucune disposition portant affectation de crédits. Apparemment, les fonds qui devaient servir à garantir le paiement des coûts du futur Centre seraient approuvés plus tard dans le cadre des projets de loi annuels portant affectation de crédits.⁹ Toutefois, des témoins du gouvernement affirmèrent que la recommandation royale se trouvait là par mesure de prudence et sur le conseil des autorités du ministère de la Justice et du Secrétariat de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé.¹⁰

Pendant la 34^e Législature, en octobre 1989, le Projet de loi C-10, *Loi sur la remise de dettes (Afrique subsaharienne)*, fut renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Tout comme le projet de loi C-148 de la Législature précédente, ce projet de loi avait été présenté à la Chambre des communes avec une recommandation royale, mais aucune disposition ne semblait porter affectation de crédits. (Ces dettes résultaient de prêts autorisés par le Parlement; par conséquent, l'affectation de crédits correspondant au montant des dettes avait été recommandée plusieurs années auparavant, et à cette époque, le gouvernement avait demandé au Parlement l'autorisation de consentir les prêts.) Toutefois, un témoin du gouvernement déclara que puisqu'une très faible partie de la dette du Nigeria portait intérêt et que cette dette devait être remise, les intérêts seraient remis également. D'après le même témoin, c'est peut-être parce que le Trésor y perdrait des revenus qu'une recommandation royale avait été annexée au projet de loi.¹¹ L'élément

The cardinal point is that nothing in the bill itself revealed that an appropriation was being sought; in the bill all the countries were dealt with in the same way although in the case of one country a new appropriation was in fact being sought.

An examination of these bills strongly suggests that the form of the royal recommendation now used does not serve to make clear what, if any, appropriation(s) the ministers are seeking by bills to which royal recommendations are appended.

This view was substantially confirmed by the testimony of witnesses who appeared before the Committee. For example, a former Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons stated:

What I relied on as Law Clerk was what I thought would be acceptable as a money bill or not by the Speaker of the House of Commons ... whether the bill was a private member's bill or a government bill ... I would then advise the minister of the government or the Privy Councillor that the bill would need to be accompanied by a recommendation.¹²

To determine what was "acceptable," he relied on the Speakers' rulings cited in successive editions of Beauchesne's *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*. After advising the appropriate minister that a royal recommendation would be required, he himself then would request the recommendation of the Governor General on the Minister's behalf.¹³

This witness further stated:

There have been occasions when the government has tried to do things for the purpose of introducing bills in the Senate. For example, in one case, the government wanted to introduce a bill that said the money would be appropriated by Parliament pursuant to the *Appropriation Act* ... however, exception was taken to that because the Law Clerk did not think it would succeed.¹⁴

In fact, he indicated, for at least the past twenty-five years Speakers of the House had tended to rule out of order all motions -- including on occasion bills passed by the Senate -- that purported to instruct the government to undertake an activity that would involve the expenditure of money, even when the motion or bill contained no appropriating clauses.

capital, c'est que rien dans le projet de loi proprement dit n'indiquait qu'il y aurait affectation de crédits; tous les pays étaient traités de la même manière et pourtant, dans le cas d'un de ces pays, on demandait une nouvelle affectation de crédits.

Quand on étudie ces projets de loi, on voit clairement que la formulation actuelle des recommandations royales ne précise pas clairement quelles sont les affectations de crédits réclamées, le cas échéant, par les ministres, quand ils présentent des projets de loi accompagnés de recommandations royales.

Cette conclusion a été confirmée par les témoins qui ont comparu devant le Comité. Par exemple, un ancien légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes a déclaré :

En ma qualité de légiste, je prenais ma décision en me demandant si un projet de loi paraîtrait acceptable en tant que projet de loi de finances ou non au président (*sic*) de la Chambre. Qu'il s'agisse d'un projet de loi d'initiative parlementaire ou d'initiative gouvernementale... J'informais alors le ministre ou le membre du Conseil privé que son projet de loi devait être accompagné d'une recommandation.¹²

Pour déterminer ce qui était "acceptable", il s'appuyait sur les décisions de l'Orateur citées dans les éditions successives du *Précis de procédure parlementaire* de Beauchesne. Après avoir informé le ministre concerné qu'il fallait une recommandation royale, il demandait lui-même une recommandation au Gouverneur général au nom du ministre.¹³

Ce témoin déclara ensuite :

Il est arrivé que le gouvernement tente certaines choses pour présenter ses projets de loi au Sénat. Par exemple, à une occasion, le gouvernement a voulu présenter un projet de loi voulant que la somme soit votée par le Parlement conformément à la *Loi de crédits*,... La chose a cependant été désapprouvée parce que le légiste ne pensait pas que le projet puisse être adopté.¹⁴

En fait, il expliqua que depuis au moins vingt-cinq ans, les Orateurs de la Chambre avaient invariablement déclaré irrecevables toutes les motions - y compris, à l'occasion, des projets de loi adoptés par le Sénat - visant à donner au gouvernement l'ordre d'entreprendre une activité entraînant des dépenses, et cela, même si la motion ou le projet de loi ne renfermait aucune disposition portant affectation de crédits.

Such rulings probably reflected the so-called Gladstone Amendment of 1866 to a Standing Order of the British House of Commons, which reads:

This House will receive no Petition for any sum relating to Public Service or proceed upon any Motion for a grant or charge upon Public Revenue, *whether payable out of the Consolidated Fund or out of moneys to be provided by Parliament*, unless recommended from the Crown.

The purpose of this order was to prevent private members from introducing bills or amendments which, while not appropriating money to meet the costs of their schemes, referred to future appropriation by Parliament. Such motions would, of course, lack a royal recommendation. Although the Canadian House of Commons apparently has chosen to bind itself by this British rule, it has never incorporated the rule into its own Standing Orders.¹⁵ Furthermore, the drafters of the Canadian Constitution did not include the substance of the Gladstone Amendment in Section 54. Therefore, advice given to ministers that a royal recommendation must be attached to all bills having implications for current or future expenditure would seem to go beyond the provisions of Section 54.

The Chief Legislative Counsel of the Department of Justice appeared as a witness before the Committee. He stated that it is his practice to send a regular report on the status of legislation to the Privy Council Office for the use of the Government House Leader, advising that Office which bills, in his view, would require a royal recommendation. A list of guidelines is used in the Department to assist drafters in determining whether a bill requires a royal recommendation, based on rulings of Speakers of the House over the years.¹⁶ This witness stated further that, in offering his advice on the need for a royal recommendation:

We are there to assist the government house leader's office in determining whether or not the bill will be challenged if it [is] introduced in the Senate ... we tend to err on the side of safety ... it would be safer, in a dubious case, to get the royal recommendation on the bill ... we take the prudent view and ... simply tell them [the Privy Council Office] not to introduce that bill in the Senate because it might be ruled out of order.¹⁷

Ces décisions s'inspirent probablement de la modification, dite de Gladstone, du Règlement de la Chambre des communes britannique qui remonte à 1866 et qui prévoit :

La Chambre n'acceptera aucune demande de crédits liée au service public et n'entérinera aucune motion portant octroi de crédits ou entraînant une dépense de deniers publics *qu'ils soient pris à même le Fonds du revenu consolidé ou tirés de crédits votés par le Parlement*, sans une recommandation préalable de la Couronne.

Cette mesure avait pour but d'empêcher les simples députés de déposer des projets de loi ou des modifications qui, sans prévoir d'affectation de crédits destinés à payer les coûts inhérents à leur application, engageaient tout de même des crédits qui devaient être votés subséquemment par le Parlement. Bien sûr, ces motions ne pouvaient pas être accompagnées d'une recommandation royale. La Chambre des communes canadienne a apparemment décidé d'adopter cette disposition du Règlement britannique, mais elle ne l'a jamais intégrée à son propre Règlement.¹⁵ De plus, les auteurs de la Constitution canadienne n'ont pas rédigé l'article 54 dans l'esprit de la modification Gladstone. En conséquence, le fait de conseiller aux ministres de joindre une recommandation royale à tous les projets de loi qui ont des répercussions sur les dépenses actuelles ou futures, semble dépasser le cadre de l'article 54.

Le premier conseiller législatif du ministère de la Justice a également comparu devant le Comité. Il a déclaré qu'il envoyait régulièrement un rapport au Bureau du Conseil privé, à l'intention du leader du gouvernement à la Chambre, pour lui indiquer quels projets de loi, à son avis, devraient être accompagnés d'une recommandation royale. En s'inspirant des décisions rendues par les Orateurs de la Chambre ces dernières années, le ministère a préparé des lignes directrices pour aider les rédacteurs à déterminer si un projet de loi devrait être accompagné d'une recommandation royale ou non.¹⁶ À propos des conseils qu'il dispense au sujet des recommandations royales, ce témoin a ajouté :

Nous sommes là pour aider le Bureau du leader du gouvernement à la Chambre à déterminer si le projet de loi sera contesté s'il [est] présenté au Sénat. [...] nous avons plutôt tendance à opter pour la prudence [...] il est préférable, en cas de doute, d'obtenir la recommandation royale [...] nous choisissons la voie de la prudence et [...] nous leur [le Bureau du Conseil privé] conseillons simplement de ne pas présenter ce projet de loi au Sénat parce qu'il risque d'être déclaré irrecevable.¹⁷

Regarding the final decision to ask for the Governor General's recommendation, the witness first indicated that this was made by the Government House Leader's office, but later he stated:

It is ultimately up to the Parliamentary Counsel's office to decide whether or not the royal recommendation is required because he is the one that received (*sic*) it, and we do not have any contact with him on this issue.¹⁸

Conclusions

Before the fall of 1976, governments had an important interest in assuring that the content of a recommendation was precise, because such recommendations defined the proposed appropriation and thus limited what the House of Commons could do to the subsequent bill by way of amendment. Since 1976 a recommendation merely states, in effect, that whatever appropriation is sought in the bill is recommended. The new form makes it necessary for members of both Houses to go through any bill accompanied by a recommendation in an effort to discover what appropriation has been recommended. However, as shown by the example of Bill C-10 (*supra*) even the most careful scrutiny in some instances would not find the invisible.

Moreover, the adoption of a standard form of recommendation resulted in a shift of the locus of the initial decision as to whether or not any particular bill could be introduced without a recommendation. Before the fall of 1976 a government had to decide exactly what appropriation should be recommended. Accordingly, the government had to answer the prior question, namely, whether or not a recommendation was required. Now, however, apparently it is the Law Clerk of the House of Commons who makes that decision; indeed, apparently it is the Law Clerk, not the government, who advises the Governor General to send a recommending message.

Before December, 1968 a resolution bound the ministers as well as the private members. Thus there was a practical reason why recommendations were not sought unless necessary. Now, however, it may be thought that there is little to be gained by introducing a bill without a royal recommendation. Indeed, it may be thought prudent to have a recommendation even if the bill appears to contain no appropriating clauses.

We have identified the difficulty: namely, that the standard form of the recommendation now used does not define and specify the appropriation or appropriations recommended by the Governor General. This leads us to ask whether such a message is sufficient to meet the requirements of Section 54 of the *Constitution Act, 1867*. Regardless of how one answers that constitutional question, the fact remains

Quant à la décision finale de demander ou non la recommandation du gouverneur général, le témoin a d'abord indiqué qu'elle incombait au leader du gouvernement à la Chambre, mais il a ensuite précisé:

C'est en fin de compte au Bureau du conseiller parlementaire de décider si la recommandation royale est nécessaire ou pas, car c'est lui qui la reçoit, et nous n'avons pas de contact avec lui sur cette question.¹⁸

Conclusions

Avant l'automne 1976, les gouvernements avaient tout intérêt à bien préciser la teneur d'une recommandation puisque celle-ci décrivait l'affectation de crédits proposée, limitant ainsi les changements qui pourraient être apportés plus tard par la Chambre des communes sous forme d'amendement. Depuis 1976, la recommandation ne porte plus que sur l'affectation prévue dans le projet de loi, quelle qu'en soit la portée. Les parlementaires sont donc forcés d'étudier attentivement les projets de loi accompagnés d'une recommandation afin d'établir la portée de l'affectation recommandée. Toutefois, comme l'illustre l'exemple du projet de loi C-10 (*cité plus haut*), pour attentif que soit cet examen, il n'est pas toujours possible de déceler ce qui est invisible.

En outre, en adoptant une formule type de recommandation, on a quelque peu modifié les critères qui permettaient de décider si un projet de loi devait être accompagné ou non d'une recommandation. Avant l'automne 1976, le gouvernement était tenu de préciser la portée exacte de l'affectation recommandée. Pour ce faire, il devait d'abord se demander si cette recommandation était nécessaire ou pas. Hors, apparemment, il revenait au légiste de la Chambre des communes de prendre cette décision; c'était donc apparemment lui, et non le gouvernement, qui demandait au Gouverneur général d'envoyer un message de recommandation.

Avant décembre 1968, les ministres étaient liés par une résolution au même titre que les simples députés. Les recommandations n'étaient donc demandées qu'en cas de réelle nécessité. Aujourd'hui, toutefois, les intéressés ont tendance à croire qu'il est inutile de présenter un projet de loi sans recommandation royale. En fait, ils estiment même prudent de joindre une recommandation, même lorsque le projet de loi ne semble pas contenir de dispositions prévoyant affectation de crédits.

Nous avons donc cerné la difficulté : la formule type de recommandation utilisée actuellement ne définit ni ne précise les affectations recommandées par le Gouverneur général. Dans ces conditions, nous devons nous demander si ce message est bien conforme aux exigences de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Quelle que soit la réponse à cette question constitutionnelle, un message de

the general message of the kind now used leaves the members of both Houses, including the Speakers, without a clear statement from the Crown as to what appropriation(s) is (are) being sought by a recommendation.

As stated in the preamble, the Committee's principal purpose in investigating the question of royal recommendations, under its mandate to examine the Estimates, was to determine whether the form of the recommendation is at least partially responsible for the increasing relative importance in the Estimates in recent years of statutory expenditures -- expenditures that cannot be questioned by either House when dealing with Estimates because they were approved when the original bill was passed, often years before. At the same time, the Committee recognizes that the use of royal recommendations raises important legal and constitutional issues, on which further light may be cast by additional study.

nature générale comme celui qui est utilisé actuellement ne donne pas aux membres des deux Chambres, y compris le Président du Sénat et l'Orateur de la Chambre des communes, une idée précise des crédits dont on recommande l'affectation.

Comme nous l'avons fait observer dans le préambule, en se penchant sur la question des recommandations royales dans le cadre de son mandat relatif à l'étude du Budget des dépenses, le Comité voulait surtout savoir si la forme de la recommandation est à l'origine, du moins en partie, de l'importance relativement accrue qu'on accorde depuis quelques années dans le Budget aux dépenses statutaires. Précisons que ces dépenses ne peuvent être remises en question par le Parlement puisqu'elles ont été approuvées au moment de l'adoption du projet de loi initial, dans certains cas, des années auparavant. En même temps, le Comité reconnaît que l'usage de la recommandation royale par les gouvernements soulève d'importantes questions d'ordre juridique et constitutionnel qui ne pourraient être éclaircies que par un examen plus approfondi.

RECOMMENDATIONS

The Committee therefore recommends:

1. That the Senate consider sending a message to the House of Commons asking it to consider adopting a standing order requiring that all messages of recommendation be specific as to any and all appropriation(s) -- both the purpose and the amount, or the formula for calculating the amount -- recommended by the message.
2. That the Senate consider adopting a standing order requiring that, when any bill authorizing expenditure for a novel purpose comes to the Senate, the bill not go beyond second-reading stage without an authoritative statement from the government specifying any and all appropriation(s) -- both the purpose and the amount, or the formula for calculating the amount -- sought by the bill.
3. That the Senate refer the issue of royal recommendations to its Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs for additional study.

RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande donc :

1. Que le Sénat examine la possibilité d'envoyer un message à la Chambre des communes pour lui demander d'envisager l'adoption d'un Règlement exigeant que tous les messages de recommandation soient précis quant au but, au montant et à la méthode de calcul des crédits dont l'affectation est recommandée.
2. Que le Sénat envisage l'adoption d'un Règlement exigeant que, lorsqu'un projet de loi autorisant une dépense nouvelle est envoyé au Sénat, son étude ne dépasse pas l'étape de la deuxième lecture aussi longtemps que le gouvernement n'a pas précisé officiellement le but, le montant et la méthode de calcul des crédits demandés dans le projet de loi.
3. Que le Sénat soumette la question de la recommandation royale à son Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour une étude plus approfondie.

NOTES

1. See "The Estimates, 1989-90: Interim Report of the Standing Senate Committee on National Finance", Appendix "B", *Debates of the Senate*, Tuesday, October 17, 1989, pp. 574-578.
2. *Ibid.*, p. 576.
3. At one time, the British House of Commons granted the proceeds of particular taxes, imposts and levies to the king to supplement his own revenues and to spend them as he saw fit. Appropriation, by contrast, gives the Crown the authority to pay out money from public revenues -- now normally the Consolidated Revenue Fund -- in specified amounts for specified purposes, in either one fiscal year or for as long as the statute remains in effect. For a more complete historical review, see the testimony of Mr. Graham Eglinton in *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Thursday, October 5, 1989, pp. 14:6-23.
4. The term "statutory expenditures" is used in parliamentary practice to refer to expenditures authorized by Parliament outside the annual supply process. Acts authorizing statutory expenditures give the government the authority to withdraw funds from the Consolidated Revenue Fund for one or more years without the annual approval of Parliament. The amounts to be spent are included in the Estimates for information only, and are not dealt with in the Appropriation Bills since the amounts have already been appropriated.
5. Votes are items of proposed expenditure within the Estimates of a particular department or agency. In most cases there is only one Vote -- known as a Program Expenditure Vote -- for each program of a department or agency. However, programs with annual capital expenditures or grants and contributions in excess of \$5 million generally have separate Votes to cover operating expenditures, capital expenditures, and grants and contributions. For a full discussion, see, for example, 1989-90 *Estimates: Part II: The Main Estimates*, pp. 1-3 to 1-7.
6. See "Report of the Standing Senate Committee on National Finance on Supplementary Estimates (B), 1989-90," Appendix, *Debates of the Senate*, Wednesday, November 29, 1989, pp. 775-778.

NOTES

1. Voir "Budget des dépenses 1989-1990 : Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des finances nationales", Annexe "B", *Débats du Sénat*, 17 octobre 1989, p. 574-578.
2. *Ibid.*, p. 576.
3. À une époque, la Chambre des communes britannique attribuait les recettes provenant de certains impôts et taxes au roi afin d'arrondir ses revenus, qu'il pouvait dépenser à sa guise. Les affectations de crédits, en revanche, accordent à la Couronne le pouvoir d'engager des dépenses en puisant dans les recettes publiques - il s'agit généralement du Trésor (anciennement appelé le Fonds du revenu consolidé) - pour des montants précis et à des fins données, au cours d'une année financière donnée ou pour toute la durée d'application de la loi. Pour un compte rendu historique plus détaillé, voir le témoignage de M. Graham Eglinton dans les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 5 octobre 1989, p. 14:6-23.
4. L'expression "dépenses statutaires" est utilisée en droit parlementaire pour désigner les dépenses autorisées par le Parlement en dehors du processus annuel d'affectation des crédits. Les lois qui autorisent les dépenses statutaires confèrent au gouvernement le pouvoir de puiser des fonds dans le Trésor, pendant un an ou plus, sans l'autorisation annuelle du Parlement. Les montants qu'il peut dépenser sont prévus dans le Budget des dépenses à titre d'information uniquement et il n'est pas nécessaire qu'ils figurent dans les projets de loi portant affectation de crédits puisque les sommes en question ont déjà été affectées.
5. Les crédits sont des items de dépenses prévus dans le Budget des dépenses d'un ministère ou d'un organisme donné. La plupart du temps, il n'y a qu'un seul crédit - appelé crédit de dépenses des programmes - pour chaque programme d'un ministère ou organisme. Cependant, les programmes dont les dépenses en capital ou les subventions ou les contributions annuelles sont supérieures à 5 millions de dollars font généralement l'objet de crédits distincts correspondant aux dépenses de fonctionnement, aux dépenses en capital, aux subventions et aux contributions. Pour plus de détails, voir par exemple le *Budget des dépenses 1989-1990 : Partie II : Budget des dépenses principal*, p. 1-3 à 1-7.
6. Voir "Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur le budget des dépenses supplémentaires B, 1989-1990," Annexe, *Débats du Sénat*, 29 novembre 1989, p. 775-778.

- | | |
|--|---|
| <p>7. See Chapter X, "Financial Procedures," <i>Annotated Standing Orders of the House of Commons</i>, 1989.</p> <p>8. See <i>House of Commons Journals</i>, December 16, 1974, pp. 213-214.</p> <p>9. See <i>Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance</i>, Thursday, September 22, 1988, pp. 45:22-23.</p> <p>10. This bill was still at committee stage in the Senate when the 33rd Parliament was dissolved and therefore did not become law.</p> <p>11. See <i>Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs</i>, Tuesday, October 31, 1989, pp. 11:6-7.</p> <p>12. See testimony of Mr. Joseph Maingot, <i>Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance</i>, Thursday, October 19, 1989, p. 15:15.</p> <p>13. <i>Ibid.</i>, p. 15:16.</p> <p>14. <i>Ibid.</i>, p. 15:15.</p> <p>15. See testimony of Mr. Eglington in <i>Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance</i>, Thursday, October 5, 1989, pp. 14:6-7.</p> <p>16. See testimony of Mr. Peter Johnson, Q.C., in <i>Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance</i>, Thursday, November 2, 1989, pp. 17:5-15. The Department of Justice guidelines appear in Appendix "NF-17", pp. 17A:1-2 of these <i>Proceedings</i>.</p> <p>17. <i>Ibid.</i>, pp. 17:7, 17:10-11.</p> <p>18. <i>Ibid.</i>, pp. 17:7-8.</p> | <p>7. Voir Chapitre X «Procédure financière», <i>Règlement annoté de la Chambre des communes</i>, 1989.</p> <p>8. Voir les <i>Journaux de la Chambre des communes du Canada</i>, 16 décembre 1974, p. 213-214.</p> <p>9. Voir les <i>Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales</i>, 22 septembre 1988, p. 45:22-23.</p> <p>10. Un comité du Sénat était toujours saisi de ce projet de loi lors de la dissolution de la 33^e Législature et ce dernier n'a par conséquent pas eu force de loi.</p> <p>11. Voir les <i>Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères</i>, 31 octobre 1989, p. 11:6-7.</p> <p>12. Voir le témoignage de Me. Joseph Maingot, <i>Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales</i>, 19 octobre 1989, p. 15:15.</p> <p>13. <i>Ibid.</i>, p. 15:16.</p> <p>14. <i>Ibid.</i>, p. 15:15.</p> <p>15. Voir le témoignage de M. Eglington dans les <i>Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales</i>, 5 octobre 1989, p. 14:6-7.</p> <p>16. Voir le témoignage de M. Peter Johnson, c.r., dans les <i>Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales</i>, 2 novembre 1989, p. 17:5-15. Les lignes directrices du ministère de la Justice figurent à l'Annexe "NF-17", p. 17A:1-2 de ce fascicule.</p> <p>17. <i>Ibid.</i>, p. 17:7, 17:10-11.</p> <p>18. <i>Ibid.</i>, p. 17:7-8.</p> |
|--|---|

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, le mercredi 21 mars 1990

[Text]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 00 pour étudier le Budget des dépenses principal pour l'exercice financier 1990-1991.

Le sénateur Roch Bolduc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Je comprends que les autres membres du comité vont arriver dans quelques minutes. Je pense qu'il serait impoli de retenir le ministre plus longtemps ici de sorte que l'on devrait commencer tout de suite si vous n'y voyez pas d'objections.

Nous avons avec nous aujourd'hui le président du Conseil du Trésor, un homme qui a beaucoup d'expérience dans différents ministères. Il a même eu de l'expérience au Sénat de sorte que l'on est bien heureux de le voir ici aujourd'hui. Il est accompagné de M. Clark le secrétaire du conseil, de M. Darling et de M. MacDonald qui est le contrôleur général. Sur ce, monsieur le ministre je vous laisse la parole.

L'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor: Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné la chance de venir présenter le Budget des dépenses principal du gouvernement pour l'exercice financier 1990-1991. Par ce budget, notre gouvernement continue de montrer une ferme intention qu'il manifeste déjà depuis septembre 1984, c'est-à-dire de contenir les dépenses ainsi que de promouvoir des innovations de gestion et d'accroître l'efficacité et l'administration des programmes.

En 1990-1991, les dépenses totales augmenteront de 3,4 p. 100. Si l'on ne tient pas compte des intérêts versés pour la dette publique, les dépenses de programmes n'augmenteront que de 3,0 p. 100. Ce taux est encore moins élevé que le taux moyen de 3,6 p. 100 que nous avons réussi à maintenir au cours des cinq dernières années. Pour chacune des cinq années qui ont précédé l'exercice de 1984-1985, les périodes de cinq ans, le taux annuel moyen de croissance des dépenses était alors de 14,1 p. 100.

Par des examens continus des dépenses comme ceux dont le dernier budget a fait état, nous avons pu maintenir la croissance des dépenses à un taux inférieur à celui de l'inflation. Dans l'année qui vient, les dépenses de programmes passeront à 15,7 p. 100 du produit intérieur brut comparativement à 16 p. 100 cette année et à 19,5 p. 100 en 1984-1985; elles reviendront ainsi à leur plus faible niveau depuis 20 ans.

The impact of the Expenditure Control Plan announced by the Minister of Finance coupled with the December 15 package of management initiatives will yield \$19.5 billion over the next five years. The budgetary deficit will be reduced next year from the \$38.3 billion which we inherited in 1984-85 to \$28.5 billion. Relative to the size of the economy it has fallen from 8.6 per cent to 4.2 per cent of gross domestic product. The operating surplus, that is budgetary revenues less program expenditures, is forecast to be \$12.6 billion in 1990-91. This

TÉMOIGNAGES

Ottawa, Wednesday, March 21, 1990

[Traduction]

The Senate Standing Committee on National Finance met on this day at six o'clock to consider the Main Estimates for the 1990-91 fiscal year.

Senator Roch Bolduc (*Deputy Chairman*) in the chair.

The Deputy Chairman: This is our first meeting to study the Estimates submitted to Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991. I understand that the other committee members will be here in a few moments. I think it would be unmannerly to keep the Minister waiting any longer, so I suggest that we begin immediately if no one objects.

We have with us the Chairman of the Treasury Board, a man who has gained much experience in various departments. He has even had experience as a Senator; we are therefore very fortunate to have him here this evening. With him are Mr. Clark, Mr. Darling, and Mr. Macdonald, Comptroller General. This having been said, Mr. de Cotret, the floor is yours.

The Honourable Robert de Cotret, President of the Treasury Board: Mr. Chairman, I appreciate this opportunity to present the Main Estimates for the 1990-91 fiscal year. In these estimates, the government continues to demonstrate that it is still committed, as it has been since September 1984, to containing expenditures, promoting management innovation and enhancing efficiency in program administration.

Total expenditures will increase by 3.4 percent in 1990-91. Program expenditures, not including interest on the national debt, will increase by only 3.0 percent. This is even less than the 3.6 percent average increase we have been able to achieve over the past five years. During each of the five years preceding 1984-85 at an annual rate expenditures increased of 14.1 percent.

By continually reviewing expenses as indicated in the last budget, we have been successful in holding the growth of expenditures below the rate of inflation. In the coming year, program expenditures will drop to 15.7 percent of the gross domestic product, compared to 16 percent this year and to 19.5 percent in 1984-85, their lowest level in twenty years.

Les mesures contenues dans le Plan de contrôle des dépenses du ministre des Finances, combinées aux autres mesures d'amélioration de la gestion annoncées le 15 décembre dernier permettront d'économiser 19,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Le déficit budgétaire sera réduit l'an prochain: des 38,3 milliards de dollars annuels dont nous avons hérité en 1984-1985, il passera à 28,5 milliards de dollars. Il ne représente plus que 4,2 p. 100 du produit intérieur brut comparativement à 8,6 p. 100. L'excédent de fonctionnement, c'est-à-dire les recettes budgétaires moins les dépenses

[Text]

represents a \$28.5 billion turnaround from the \$15.9 billion operating deficit in 1984-85.

These Main Estimates total \$147.6 billion and account for virtually all of the government's planned spending for the coming year. Included in this total is \$1 billion of projected spending for statutory programs which the Minister of Finance indicated would be curtailed through the amendment by Parliament of the current statutory authorities. Our spending plan also includes \$2.4 billion in reserves to cover supplementary requirements to be presented to Parliament during the coming fiscal year.

Program expenditures in these Estimates, that is, total expenditures less public debt charges, are estimated at \$106.6 billion, an increase, as I already indicated, of 3.0 per cent above the current year. This represents a 1.6 per cent decline in real spending after taking the rate of inflation into account. Seventy per cent of the \$147.6 billion set out in the 1990-91 Main Estimates has been previously authorized by Parliament. The government will seek Parliament's approval for appropriations of \$44.3 billion for current year spending.

J'aimerais décrire brièvement la composition des dépenses gouvernementales dont il est question dans ce Budget des dépenses principal. Le service de la dette publique s'élève à 28 cents pour chaque dollar dépensé, ce qui représente 35 cents pour chaque dollar reçu. La redistribution de fonds aux particuliers et aux autres paliers de gouvernement représente 49 cents de chaque dollar dépensé. Des 23 cents qui restent, 8 sont affectés aux dépenses pour la défense et 3 sont versés aux sociétés d'État pour assurer la prestation de services au public. Les exigences nettes pour les traitements versés aux fonctionnaires fédéraux, pour la construction et l'acquisition d'immobilisations et pour les autres frais de fonctionnement utilisent les 12 cents qui restent de chaque dollar dépensé.

À la suite de négociations responsables menées avec les syndicats de la fonction publique, nous avons consenti des augmentations de salaire inférieures à celles accordées dernièrement par les gouvernements provinciaux et le secteur privé. Je dois vous dire qu'elles étaient même inférieures au taux d'inflation.

Le gouvernement continue à respecter l'engagement qu'il a pris de négocier des conventions collectives équitables et de restreindre les hausses salariales. Il reconnaît ainsi non seulement sa responsabilité envers les contribuables mais aussi le rôle directeur qu'il doit jouer dans la réduction de l'inflation.

Controlling the costs of government operations has been a significant achievement of this government since 1984-85. We have provided in Chapter 3 of Part 1 of the Main Estimates a report on productive management which highlights other accomplishments in the control of operational activities. These include:

[Traduction]

de programmes, devrait se situer à 12,6 milliards de dollars en 1990-1991. Cela constitue un redressement de 28,5 milliards de dollars par rapport au déficit de fonctionnement de 15,9 milliards de dollars de 1984-1985.

Le Budget des dépenses principal s'établit à 147,6 milliards de dollars et tient compte de presque toutes les dépenses gouvernementales prévues pour l'année qui vient. Il comprend des prévisions de dépenses de 1 milliard de dollars pour des programmes législatifs, dépenses qui, comme l'a indiqué le ministre des Finances, seront restreintes après l'adoption, par le Parlement, de modifications aux autorisations législatives courantes. Notre plan des dépenses prévoit également une réserve de 2,4 milliards de dollars pour les besoins supplémentaires qui seront présentés au Parlement au cours du prochain exercice financier.

Les dépenses de programmes prévues dans ce budget des dépenses, c'est-à-dire les dépenses totales moins les frais de la dette publique, sont évaluées à 106,6 milliards de dollars. Il s'agit, comme je l'ai déjà mentionné, d'une augmentation de 3,0 p. 100 par rapport à l'année courante, mais d'une baisse de 1,6 p. 100 des dépenses réelles si l'on tient compte du taux d'inflation. Le Parlement a déjà autorisé 70 p. 100 des 147,6 milliards de dollars prévus au Budget des dépenses principal de 1990-1991. Le gouvernement demandera l'approbation du Parlement pour des affectations de 44,3 milliards de dollars relatives aux dépenses de l'année courante.

I would like to give you a brief description of the government expenditures which make up these Main Estimates. Public debt charges account for 28 cents out of every dollar spent and for 35 cents out of each dollar in revenue. Transfer payments to individuals and to other levels of government represent 49 cents out of every dollar expended. Of the remaining 23 cents, 8 go for National Defence and 3 are paid to Crown corporations providing services to the public. Net requirements for public service salaries, for the construction or acquisition of real property and for other operating costs take up the remaining 12 cents out of every dollar in expenditures.

Following serious negotiations with public service unions, we have agreed to lower salary increases than have been granted lately by the provincial governments and in the private sector. I would point out that they even came in below the rate of inflation.

The government remains committed to negotiating fair collective agreements and to restricting salary increases. In this manner, it recognizes not only its responsibility towards taxpayers, but also the leading role it must play in the fight against inflation.

Le contrôle des coûts des activités gouvernementales est l'une des grandes réalisations de notre gouvernement depuis son arrivée au pouvoir. Le chapitre 3 de la partie 1 du Budget des dépenses principales renferme un rapport sur la gestion productive qui souligne d'autres réalisations en matière de contrôle des opérations dont:

[Text]

—improved cash management practices that have saved taxpayers \$941 million dollars since 1985;

—sale of surplus lands totalling \$400 million since 1985, compared to \$5 million annually in previous years;

—charging beneficiaries of government services has increased revenue from \$1.6 billion in 1984-85 to \$3 billion in 1990-91;

—18 crown corporations have been sold, 8 others dissolved. In the current budget we confirmed the sale of 4 other corporations, including Petro-Canada and our investment in Telesat, and the winding up of 3 other corporations;

—innovations in management practices to encourage our managers to spend wisely, such as reprofiling of year-end lapses of operating budgets—something which we have discussed in previous years in this committee—and the retention of part of the proceeds from the sale of surplus assets or increased user charges to re-invest in these programs; and

—encouragement of more efficient delivery of services by establishment of special operating agencies within departments, which are modelled along the principles of responsibility centres in private sector corporations and will operate on the basis of approved business plans.

Let me turn briefly to our accomplishments in the area of person-year resources. In 1985, this government announced a five-year plan to improve management, efficiency and productivity in the public service by reducing the number of person-years by 15,000. That plan was implemented by eliminating some 23,500 positions over 5 years from the then existing program resources of departments. The government allocated 11,000 additional person-year resources to ensure the continued security, health protection and safety of Canadians, for example, for enhanced security at airports and major increases in refugee programs as a result of international tensions. The net result is that the size of the public service is some 12,500 person-years lower in 1990-91 than in 1985-86.

En conclusion, j'aimerais répéter que nous accordons une grande importance au bien-être du Canadien moyen. Nous traitons équitablement les groupes et les particuliers et assumons équitablement notre responsabilité envers les contribuables du pays.

Les mesures que nous avons prises nous ont aidé à veiller à ce que le gouvernement utilise le plus judicieusement possible les impôts des contribuables afin de continuer à offrir la gamme variée de programmes et de services que les Canadiens désirent.

[Traduction]

—l'amélioration de certaines pratiques de gestion de la trésorerie qui a permis de faire épargner aux contribuables 941 millions de dollars depuis 1985;

—la vente de terrains excédentaires qui s'est élevée à 400 millions de dollars depuis 1985 comparativement aux 5 millions de dollars annuels des années antérieures;

—l'imputation de frais aux bénéficiaires de services gouvernementaux qui a haussé les recettes de 1,6 milliard de dollars en 1984-1985 à 3 milliards de dollars en 1990-1991;

—la vente de 18 sociétés d'État et la dissolution de 8 autres. Dans le budget courant, nous avons confirmé la vente de quatre autres sociétés, dont Petro-Canada, et la vente de notre participation Téléglobe Canada, ainsi que la liquidation de trois autres sociétés;

—l'adoption de pratiques de gestion innovatrices qui incitent les gestionnaires à dépenser de façon plus judicieuse comme le report d'une partie des budgets de fonctionnement inutilisés en fin d'année — sujet qui a déjà été débattu ici au cours des années précédentes — et la possibilité de conserver une partie du produit de la vente de biens excédentaires, ou encore l'augmentation des frais d'utilisation en vue de leur réinvestissement dans les programmes en cause; et

—l'incitation à améliorer la prestation des services par la création d'organismes de service spéciaux au sein des ministères; ces organismes ressemblent aux centres de responsabilité des entreprises du secteur privé et seront exploités d'après des plans d'entreprise approuvés.

Permettez-moi maintenant de commenter brièvement nos réalisations en matière de ressources humaines. En 1985, le gouvernement a annoncé un plan quinquennal de réduction de l'effectif de 15 000 années-personnes en vue d'améliorer la gestion, l'efficacité et la productivité de la fonction publique. La mise en œuvre de ce plan s'est traduite par l'abolition, sur cinq ans, de quelque 23 500 postes à même les ressources des ministères alors affectées aux programmes. Le gouvernement a affecté 11 000 années-personnes additionnelles pour assurer la santé, la sécurité et la protection des Canadiens, par exemple pour accroître la sécurité dans les aéroports et pour tenir compte de l'augmentation importante de la demande dans le cas des programmes à l'intention des réfugiés résultant des tensions internationales. En conséquence, la taille de la fonction publique est inférieure de quelque 12 500 années-personnes en 1990-1991 par rapport à 1985-1986.

In concluding, Mr. Chairman, I would like to repeat that the welfare of average Canadians is eminently important to us. We deal fairly with groups and with individuals, and we discharge our responsibilities towards the taxpayers in an equitable manner.

The measures we have taken have helped us to ensure that the government uses tax dollars as judiciously as possible, so as to continue providing the variety of programmes and services that Canadians want.

[Text]

Le vice-président: Est-ce que les sénateurs ont des questions à poser au ministre?

Le sénateur Beaudoin: Vous mentionnez à un endroit:

la vente de 18 sociétés d'État et la dissolution de 8 autres. Dans le budget courant, nous avons confirmé la vente de quatre autres sociétés, dont Petro-Canada,

Dans quel sens est-ce que vous employé le mot « vendre »? Quand on se départit d'un certain nombre d'actions dans une compagnie, est-ce que c'est considéré comme une vente? À partir de quel niveau est-ce considéré comme une vente? Est-ce 51 p. 100?

M. de Cotret: À partir du moment où on décide de se départir de vos actions dans une entreprise, on considère que cette compagnie n'a pas été privatisée mais elle est tout au moins dans le processus de l'être.

Le meilleur exemple de cela serait Air Canada. Avec Air Canada on l'a fait en deux tranches. Quand on a annoncé qu'on était pour se départir de nos actions dans Air Canada, on a mis sur le marché la première tranche d'actions. À ce moment-là on considérait que c'était une compagnie en voie de privatisation.

Le sénateur Beaudoin: Parce qu'on en garde aussi dans certains cas une certaine proportion.

M. de Cotret: Il s'agit surtout des cas où nous ne sommes pas capables pour des raisons de marché, de simplement nous départir de la totalité de nos actions à un seul moment.

Dans le cas de Petro-Canada, par exemple, cela sera impossible à mon avis de simplement arriver au marché et dire: vous allez absorber la totalité des actions du gouvernement. En ce qui concerne Petro-Canada, je ne sais pas trop combien d'étapes il va y avoir. Il y aura sûrement plusieurs étapes. En ce qui concerne Air Canada, il y en a eu deux.

Dans d'autres cas, quand je parle par exemple de plus petites compagnies comme les Arsenau canadiens, c'est une des premières dont on s'est départie. C'est une vente que nous avons faite à une compagnie, la SNC. On a vendu 100 p. 100 d'un seul coup. Nous n'avons pas été sur le marché.

Le sénateur Beaudoin: C'était beaucoup moins considérable.

M. de Cotret: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment quand on parle de Petro-Canada c'est une entreprise immense.

M. de Cotret: Oui, je dois vous dire, quand vous parlez des 18, si vous regardez la liste, je ne l'ai pas devant moi mais si vous la regardez vous allez réaliser que nous avons commencé avec les plus petites. Cela a été fait pour une bonne raison. Il fallait acquérir une certaine expérience dans la privatisation. Avec une petite compagnie, c'est plus facile qu'avec une grosse. Au fil des ans, on a acquis assez d'expérience. L'on ne craint plus de privatiser une compagnie de la taille de Petro-Canada.

Le vice-président: Monsieur le ministre j'aurais peut-être une question même si en principe comme vice-président je ne suis pas sûr si je peux en poser...

Le sénateur Flynn: Certainement.

[Traduction]

The Deputy Chairman: Do the Senators have any questions for the Minister?

Senator Beaudoin: You referred at one point

to the sale of 18 corporations and to the dissolution of 8 others. In the current estimates, one can find the sale of four other corporations, including Petro Canada.

In what sense do you use the word "sell"? If you give up a number of shares in a corporation, does that constitute "selling"? At what point is it considered a sale? Fifty-one percent?

Mr. de Cotret: As soon as it has been decided to part with shares in a corporation, it is considered that, while this corporation has not yet been privatized, it is at least undergoing privatization.

The best example I can give you is that of Air Canada. In that case, privatization was carried out in two stages. When the announcement was made that the government would part with its Air Canada shares, a first block of shares was offered. From that point on, Air Canada was deemed to be undergoing privatization.

Senator Beaudoin: Because in certain cases, a number of shares are kept.

Mr. de Cotret: That happens mainly in cases where, due to market considerations, we cannot sell all our shares at one time.

In the case of Petro Canada, for instance, it will not be possible in my view to simply tell the market: you will purchase all the Government's shares. I do not really know how many stages the sale of Petro Canada will require, but there will surely be several. Air Canada was sold in two blocks.

In the case of smaller companies such as Canadian Arsenals—that was one of the first to be sold. The sale was made to a single firm, SNC, and the corporation was sold as a whole. We did not go to the market.

Senator Beaudoin: It was a much smaller concern.

Mr. de Cotret: That is right.

Senator Beaudoin: Of course, Petro Canada, on the other hand, is a gigantic concern.

Mr. de Cotret: True, and I must say, if you are referring to all 18 of them, if you look at the list—I do not have it with me but if you look at it—you will see that we started with the smaller ones. We did so for a very good reason: we had to gain experience in the field of privatization. It is easier to deal with a small corporation than with a large one. In time, we have acquired enough experience and we are no longer afraid of privatizing a large corporation such as Petro Canada.

The Deputy Chairman: Mr. de Cotret, I might have a question to put to you even though in principle, as Deputy Chairman, I am not sure whether I may...

Senator Flynn: Of course, you may.

[Text]

Le sénateur Beaudoin: Nous n'avons pas d'objection.

Le vice-président: Un vieux pro me dit que j'ai le droit, ça doit être correct. Vous parlez de vente de surplus de terrain pour à peu près 400 millions depuis cinq ans.

M. de Cotret: Oui.

Le vice-président: Est-ce que vous avez une idée, est-ce que le gouvernement a un inventaire au ministère des Travaux publics ou ailleurs de ce qu'il peut posséder comme surplus d'immeuble.

M. de Cotret: Je ne vous dirai pas que l'inventaire est parfait. Je peux vous dire que lorsque nous avons pris le pouvoir en 1984-1985, il n'y avait absolument pas d'inventaire. Chaque ministère avait des propriétés, non seulement un peu partout au Canada mais un peu partout à travers le monde. Dans certains cas, par exemple, on parle des Affaires extérieures.

Il n'y avait aucune coordination centrale. Il n'y avait évidemment aucun inventaire. Il y avait de ces propriétés qui avaient été acquises il y a peut-être trente ou quarante ans à des fins bien spécifiques mais il ne s'était rien passé au fil des années. Nous en étions encore propriétaires. Personne n'avait aucun plan pour les utiliser. C'est là qu'on a décidé de tout regrouper au Conseil du trésor pour tenter de faire une coordination pour tout de même savoir quelles étaient les propriétés que l'on pouvait déclarer comme étant de surplus, comment on pouvait les vendre. L'exercice fonctionne très bien. Vous voyez les chiffres, dans les années précédentes, on en vendait pour environ 5 millions par année. Maintenant sur une base de cinq ans, on en a déjà vendu pour 400 millions.

Je vais présenter au Parlement dans les mois à venir des amendements au «Public Lands Act». Il y a des pratiques dans la loi actuelle qui date de l'année 1066.

Le sénateur Beaudoin: 1066?

M. de Cotret: Oui, nos pratiques en ce qui a trait aux instruments utilisés pour détenir la propriété date de 1066. Alors je considère qu'à tous les mille ans, il est bon de réviser certaines lois.

Le sénateur Flynn: Ce n'était pas la loi concernant les autochtones, non?

M. de Cotret: Cela va faciliter l'administration de nos propriétés, la vente et l'achat. J'ai l'intention de présenter ce projet au Parlement peut-être en juin, si on peut rédiger le texte légal à temps.

Le vice-président: Dans la juridiction où je travaillais auparavant, on a eu un peu, beaucoup ces problèmes. Ce que nous avons fait, c'est que nous avons concentré dans un ministère l'exercice des droits concernant la propriété.

M. de Cotret: C'est ce qu'on va faire avec les amendements.

Le vice-président: Ce qui complique la chose probablement davantage, c'est le fait que les chemins de fer nationaux ont des propriétés j'imagine incroyables à travers le pays. C'est une société de la couronne qui est distincte du gouvernement fédéral.

[Traduction]

Senator Beaudoin: We have no objections.

The Deputy Chairman: An old pro tells me that I may, so it must be all right. You have referred to the sale of surplus land totalling about \$400 million over the past five years.

Mr. de Cotret: Yes.

The Deputy Chairman: Do you have any idea, or does the government have an inventory, either public or not, of its surplus properties?

Mr. de Cotret: I would not say that our inventory is perfect. I can say, however, that when we came into power in 1984-85, there was no inventory whatsoever. Each department held property not only all over Canada but all over the world in certain cases, such as External Affairs.

There was no central coordination. There was of course no inventory either. There were properties which had been acquired perhaps thirty or forty years ago for specific purposes, but they had never been used. We still owned those properties, but we had no plan to use them. That is why it was decided to consolidate them under the Treasury Board, in an attempt to coordinate them and to know at least which of them could be declared surplus and see how we might be able to sell them. This exercise is going along very well. As you can see from the figures, sales of property used total \$5 million per year. Now, over a five-year span, we have already sold 400 million dollars' worth.

I am going to introduce amendments to the Public Lands Act in the coming months. There are practices in the present Act which go back to the year 1066.

Senator Beaudoin: 1066?

Mr. de Cotret: Yes, our practices concerning the instruments used to hold property go back to 1066. So I feel it would be appropriate to revise certain acts every thousand years.

Senator Flynn: That was not the act concerning Native Canadians.

Mr. de Cotret: It will make it easier to administer our properties, to buy and sell them. I intend to introduce a bill in the House in June, if the legal drafting can be completed in time.

The Deputy Chairman: We had problems of that sort in the jurisdiction where I worked previously. What we did was place the exercise of rights concerning property under one department.

Mr. de Cotret: That is what the amendments will do.

The Deputy Chairman: What will probably make matters even more complicated is the fact that the Canadian National Railway has an unbelievable amount of property throughout Canada. That Crown corporation is apart from the government.

[Text]

M. de Cotret: On ne s'est pas attaqué à ce problème. On a suffisamment de travail pour établir l'inventaire final et le genre ou la catégorie de propriétés qui sont détenues par le fédéral.

Le vice-président: Cela doit être immense parce que dans la ville où je demeure, dans la ville de Québec, j'ai été surpris à un moment donné. J'ai eu à traiter d'une question dans laquelle on avait finalement l'inventaire des propriétés du gouvernement fédéral dans la ville de Québec. C'est non seulement le plus grand propriétaire foncier mais de loin. C'est lui qui en avait le plus, c'était une partie importante. Depuis ce temps-là, le fédéral s'est amélioré un peu, il commence à être un propriétaire responsable, raisonnable. Il paie un peu de taxe. Cela fait bien du bien dans certaines municipalités.

Le sénateur Flynn: Ce sont des subventions au lieu des taxes.

M. de Cotret: Monsieur le président, je peux vous donner un exemple. Lundi dernier, j'étais à Toronto pour visiter le site de Harbour Front. En visitant le site, on m'a amené dans les îles de Toronto. C'est une propriété qui vaut une fortune. J'ai demandé à un moment donné: sur la pointe, comment se fait-il qu'il n'y a rien qui a été développé à cet endroit, à qui est-ce que cela appartient? On m'a dit que cela appartenait à la GRC. Alors je leur ai demandé combien de terrain la GRC avait à cet endroit. On m'a répondu qu'elle avait dix acres de terrain. Alors j'ai demandé ce que la GRC faisait avec ce terrain-là. C'est là que l'on m'a dit que ce terrain a été cédé à la GRC dans les années 40 pour des raisons de sécurité. Ils n'ont jamais rien fait avec ce terrain. On en a plus besoin.

Alors c'est ce genre de chose que l'on tente de récupérer avec une approche un petit plus scientifique et objective que simplement des visites. Il y en a beaucoup comme vous le dites à travers le pays. Il y en a beaucoup aussi à travers le monde. Nous avons des sites magnifiques à travers le monde que nous n'avons pas développés et que nous n'avons pas l'intention de développer. Ce sont des sites qui une fois que la procédure est suivie, ils sont déclarés comme étant des surplus, on les met en vente. C'est pour cela que nous avons le genre de résultats que nous avons avec ce programme.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I want to preface my remarks by saying that I feel rather lonely here.

Mr. Minister, did Treasury Board undertake a comprehensive study of the programs that could have been eliminated or reduced and, if so, what were the results?

Mr. de Cotret: Treasury Board, along with the Department of Finance, undertook quite an extensive review of programs and, obviously, in each case, we implicated the departments concerned. The results of the review went to the expenditure review committee which met regularly every week for about eight months before the expenditure reduction control plan was put in place. I feel confident in saying that we have reviewed every discretionary program in government, and we have also reviewed a great number of statutory programs. That is why we are in a position now to say that the result of that whole exercise will be savings of \$19.5 billion over the next five years.

[Traduction]

Mr. de Cotret: We have not looked into that. It was quite enough work to draw up a final inventory and to determine the types or categories of property held by the federal government.

The Deputy Chairman: It must be an immense undertaking because, in the city where I live, Quebec City, I was surprised at one point. I had to deal with something and, finally, we had to inventory the properties held by the federal government in the city of Quebec. It is by far the largest property owner in the city. It was definitely the largest. Since then, the federal government has improved a little; it has started to become a responsible and reasonable property owner. It now pays some taxes. That is a great help in certain municipalities.

Senator Flynn: Those are grants in lieu of taxes.

Mr. de Cotret: I can give you an example, Mr. Chairman. Last Monday, I was at Harbour Front, in Toronto. During that visit, I was taken to the Toronto Islands. That property is worth a fortune. I asked why nothing had been developed on the headland, and who owned it. I was told that it belonged to the RCMP. Then I asked how much land the RCMP had there. I was told that they owned ten acres. So I asked what the RCMP was doing with it. That is when I learned that this land had been assigned to the RCMP in the 1940's for security purposes. They never used it. It is no longer needed.

That is the sort of thing we are trying to recuperate in a somewhat more scientific and objective way than chance visits. As you said, there are many such properties throughout the country. There are many also throughout the world. We own magnificent sites throughout the world which we have not developed and which we have no intention of developing. Such sites, once the appropriate procedure has been followed, will be declared surplus and put up for sale. That is why we have had such good results with this program.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, avant de faire mes remarques, je tiens à dire que je me sens plutôt isolé, ici.

Monsieur le ministre, le Conseil du Trésor a-t-il entrepris une étude complète des programmes qui auraient pu être éliminés ou réduits et, dans l'affirmative, quels ont été les résultats?

M. de Cotret: Le Conseil du Trésor, de concert avec le ministère des Finances, a exécuté un examen assez complet des programmes et, de toute évidence, les ministères intéressés ont chaque fois pu y participer. Les résultats de l'examen ont été soumis au comité d'examen des dépenses qui a siégé chaque semaine pendant environ huit mois avant que ne soit mis en place le plan de contrôle et de réduction des dépenses. Je puis affirmer qu'aucun programme discrétionnaire du gouvernement n'a été épargné et que nous nous sommes également arrêtés à un grand nombre de programmes législatifs. C'est pourquoi nous sommes maintenant en mesure d'annoncer que cet

[Text]

Senator Bosa: In light of what is happening in the international situation, with the eastern European countries becoming democracies and there not being the kind of threat from the Soviet Union that prevailed up to a year ago, why has there been an increase in the budget of the Armed Forces?

Mr. de Cotret: As you know, the budget of the Armed Forces is largely dealt with through a formula approach that we negotiated with NATO a great number of years ago, and that obviously is still in place. We are conscious of the fact that quite a few things are happening in eastern Europe. The mood is changing, yet things have not settled down totally. We are working closely with our allies. If all the good things that both you and I hope will happen come to pass, then we must ask the questions: What is the role of NATO? How do we define, within a new NATO, the fiscal responsibility of every member country? We are not being hawkish on defence, nor are we being bearish on defence. We are being realistic. We would like to see what happens and how we redefine the alliance before making any drastic move.

Senator Bosa: How much of the amount that is shown on the Estimates is devoted to acquiring new equipment?

Mr. de Cotret: That is a technical question. I just do not have that exact number. However, I can tell you that there is obviously some. When you put it in the context of east-west relations, that is the NATO part of it. However, there are always the questions of patrolling our shores, assuring our internal security, and maintaining our sovereignty. So there are some items that are very much domestic, and some that are more international. As everybody knows, there are some requirements for capital enhancement within the Defence Department.

I have the numbers now. In terms of capital expenditures for 1990-91, there is a total budget of \$2.8 billion out of a grand total of \$12 billion.

Senator Bosa: Does that include the frigate program?

Mr. de Cotret: Yes, absolutely.

Le vice-président: M. de Cotret, j'ai une question à vous poser.

M. de Cotret: Certainement, monsieur le président.

Le vice-président: Cette question préoccupe un certain nombre de sénateurs et aussi je pense d'autres parlementaires.

Avec les années, je pense que les augmentations de dépenses dans les programmes de transferts ont été plus généreuses que dans les programmes sous l'administration fédérale. De sorte que la proportion des dépenses statutaires a tendance à s'amplifier dans le budget fédéral dans l'ensemble des dépenses.

Autrement dit, aujourd'hui on est rendu à 70 p. 100 des dépenses qui sont statutaires et 30 p. 100 de celles qui sont

[Traduction]

exercice nous fera épargner 19,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.

Le sénateur Bosa: À la lumière des événements qui secouent la scène internationale, les pays d'Europe de l'Est se démocratisant et l'Union soviétique ne représentant plus la menace qu'elle constituait il y a un an, pourquoi le budget des Forces armées a-t-il augmenté?

M. de Cotret: Comme vous le savez, le budget des Forces armées se calcule en grande partie au moyen d'une formule négociée avec l'OTAN il y a bien des années et, de toute évidence, ce régime est toujours en place. Nous sommes conscients que ça brasse en Europe de l'Est. Le climat change. Pourtant, la poussière n'est pas encore tout à fait retombée. Nous travaillons en étroite collaboration avec nos alliés. Si tous nos espoirs se concrétisent, il y aura alors lieu de s'interroger sur le rôle de l'OTAN, sur la façon de définir, au sein d'un nouvel OTAN, la responsabilité financière de chaque pays membre. Il n'est pas question d'affecter plus ou moins à la défense. Nous sommes réalistes. Avant d'agir, nous préférons attendre que soit redéfinie l'alliance.

Le sénateur Bosa: Combien des dépenses inscrites dans le budget principal sont consacrées à l'acquisition de nouveau matériel?

M. de Cotret: Il s'agit d'un point technique. Je n'ai pas le chiffre exact. Cependant, je puis confirmer que de telles acquisitions sont naturellement prévues. Lorsque vous les situez dans le contexte des relations Est-Ouest, il s'agit de la contribution à l'OTAN. Cependant, nous devons continuer de patrouiller nos côtes, d'assurer notre sécurité interne et de protéger notre souveraineté. Ainsi, certains articles de dépenses sont de nature très intérieure, d'autres ont un caractère plus international. Comme tous le savent, il est nécessaire de renouveler le matériel du ministère de la Défense.

Je dispose maintenant des chiffres. En termes de dépenses de capital pour l'année 1990-1991, le budget est de 2,8 milliards de dollars, par rapport à un total de 12 milliards de dollars.

Le sénateur Bosa: Ceci comprend-il le programme des frégates?

M. de Cotret: Oui, absolument.

The Deputy Chairman: Mr. de Cotret, I have a question for you.

Mr. de Cotret: Certainly, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: This is a matter of concern for a number of senators and, possibly, for other parliamentarians as well.

What happened over the years, I think, is that transfer payments have increased more rapidly than expenditures under federally controlled programs, so that statutory expenditures have tended to represent an increasing percentage of the total federal budget.

In other terms, at present, 70 percent of the expenditures are statutory and 30 percent are voted annually in the budget,

[Text]

voit es annuellement dans les crédits, alors qu'il y a dix ou quinze ans probablement que le pourcentage devait être à 55 ou à 60 p. 100.

Je comprends que vous avez été plus généreux dans les transferts, par exemple, pour l'enseignement supérieur, dans les domaines de la santé et de la péréquation aux provinces et même aussi aux particuliers dans le cas des pensions, etc., que dans la gestion des programmes qui sont faits ici à Ottawa, par opposition à ces programmes ou à ces transferts en particulier aux provinces.

Je ne veux pas mettre en cause l'opportunité de donner plus pour l'éducation que pour les musées je crois que les musées sont un mauvais exemple car ils ont eu pas mal leur part ces dernières années mais disons pour d'autres programmes.

Est-ce qu'il n'y a pas un danger finalement à ce que les problèmes d'allocation de ressources se fassent finalement sur une partie tellement minime du budget que le reste est sur le système automatique?

Il me semble que c'est inquiétant pour les parlementaires en général.

M. de Cotret: C'est certainement inquiétant dans le sens que plus les programmes sont, comme vous le dites, monsieur le président, automatiques, en d'autres mots que les augmentations sont déjà l gifi r es d'avance, il n'y a aucune mesure discrétionnaire à prendre. C'est très difficile pour un gouvernement de n'importe quelle appartenance politique d'intervenir pour limiter la croissance des dépenses.

Cela demande un autre projet de loi et attire évidemment beaucoup plus d'attention et de prot t . Alors sur ce plan quand on est rendu à 70 p. 100, je partage votre souci.

Malgré cela quand vous regardez le dernier budget, on a quand même été capable de freiner (je ne veux pas dire réduire) l'augmentation dans certains transferts aux provinces. Il y a moyen d'intervenir, il y a moyen d'être raisonnable, il y a moyen de faire comprendre notre point de vue et de partager un peu mieux le fardeau du déficit entre le fédéral et les provinces.

Le vice-président: C'est un peu curieux. Je voyais en Ontario, par exemple, un rythme de croissance des dépenses de 10 p. 100 par année par le gouvernement de l'Ontario et des négociations de conventions collectives à 6.5 p. 100. Finalement, quand on procède ainsi, on fait une sorte de redistribution qui n'en est pas une. Finalement, si vous augmentez au rythme de 5 et 6 p. 100 les transferts dans toutes les provinces, cela finit par causer une sorte d'allocation de ressources qui va un peu à l'encontre, il me semble.

M. de Cotret: Ce que cela occasionne finalement, c'est que l'on fait un transferts aux provinces qui, elles, dépensent à un rythme très élevé et nous l'on apporte des compressions dans la partie discrétionnaire du budget fédéral.

Cela établit tout un déséquilibre dans les rôles et les fonctions des deux paliers de gouvernement.

Le vice-président: Si je comprends bien, cette année vous avez décidé de changer cela un peu?

M. de Cotret: Exactement, monsieur le président. Quand on voit des augmentations, comme celle que vous mentionné en

[Traduction]

whereas ten or fifteen years ago, the proportion of statutory expenditures must have been in the area of 55 or 60 percent.

Now, I realize that you have been more generous regarding transfer payments for such purposes as higher education and health, equalization payments to the provinces and transfers to individuals, as in the case of pensions, than concerning programs which are managed right here in Ottawa; this has been especially true in the case of transfer payments.

I do not want to question the advisability of giving more for education than for museums . . . in fact museums are a bad example because they have received their full share of funds during the last few years, but let us say other programs.

Is there not a danger that, eventually, resource allocation problems will cover such a small proportion of the budget that the whole will practically be on automatic pilot?

That, to me, seems to be a cause of great concern for all parliamentarians.

Mr. de Cotret: It certainly is a cause for concern in the sense that programs, as you said, Mr. Chairman, are indeed automatic and that increases are built in through legislation. There is no discretion left. That makes it very difficult for any government to take steps to control the rise in expenditures.

This requires another bill and it attracts much more attention, of course, and much more protest. So, when you reach 70 percent, yes, I certainly share your concern.

Yet, if you look at our last budget, we have succeeded in slowing down—if not actually decreasing in slowing down the increase in certain transfer payments to the provinces. So it is possible to take action, it is possible to be reasonable, it is possible to have our position understood and to share this heavy federal burden with the provinces.

The Deputy Chairman: That is a little odd, because I have seen that in Ontario, for instance, provincial government expenditures have been increasing at a rate of 10 percent per year and salary negotiations have been settled at 6.5 percent. In the end, when this takes place, you have a sort of resource reallocation which is not really that since, if you increase the transfers to all provinces at a rate of 5 or 6 percent, it seems to me that, in the end, things are happening at cross purposes.

Mr. de Cotret: So what you are doing, finally, is transferring funds to the provinces which they spend very rapidly, while we are making cuts in the discretionary portion of the federal budget.

This, then, leads to an imbalance in the roles and responsibilities of the two levels of government.

The Deputy Chairman: If I understand you correctly, then, you have decided to do things somewhat differently this year?

Mr. de Cotret: Precisely, sir. When we see increases such as the one you have mentioned in Ontario, not only in pro-

[Text]

Ontario, non seulement sur le plan des programmes mais aussi sur celui des salaires... parce qu'il faut réaliser que pour nous les salaires, au fédéral, ce n'est peut-être pas un item aussi important. Nous c'est à peu près 10 pour cent de notre budget. Mais dans les provinces 50 pour cent parce qu'ils ont l'éducation, la santé, les forces policières, etc. Ce sont des responsabilités où beaucoup de monde est nécessaire.

Alors, avec de telles augmentations dans les salaires et dans les programmes, finalement, ils prennent l'argent du fédéral pour avoir un comportement assez ouvert, si l'on peut dire, du côté des dépenses. Nous sommes forcés de nous replier sur nos programmes discrétionnaires et nous n'en avons plus beaucoup. C'est pour cette raison que l'on a agi de ce côté.

Cela va leur imposer une certaine discipline mais ce n'est pas un impact qui sera énorme pour les provinces.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais avoir un peu plus de détails parce qu'on en a beaucoup entendu parler.

Vous dites que l'impact sur les provinces ne sera pas énorme. Pouvez-vous l'illustrer par quelques exemples, si possible?

M. de Cotret: Oui, sénateur. L'impact va être moins de un pour cent des revenus provinciaux.

Le sénateur Beaudoin: Moins de un pour cent?

M. de Cotret: Oui, sénateur, c'est à peu près trois quarts de un pour cent par province, sur une base per capita. Alors il n'y a pas d'impact régional dans le sens qu'une province n'est pas touchée plus qu'une autre. Tout dépend de sa population.

L'impact sur le revenu total d'une ou l'autre des provinces va être d'environ trois quarts de un pour cent. C'est entre trois quarts de un pour cent et un pour cent mais c'est moins de un pour cent.

Le vice-président: Est-ce qu'il y a d'autres questions?

Senator Bosa: Mr. Chairman, I am looking at the figures for the Estimates for the Department of Industry, Science and Technology, which also includes the National Research Council. This is one area in which we hoped to make advancements in technology so that we can compete with our neighbour to the south, Japan and Europe. I see that there has been a reduction in the budget for that particular department. Is there a valid explanation for that?

Mr. de Cotret: I can get that answer. I would like to look at the exact numbers. I will ask Mr. Darling to give you the answer to that question.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. There is a reduction in the Industrial, Science and Technology estimates primarily because a number of earlier industry support programs were phased out, but they still had ongoing commitments which were being paid out in 1989-90.

Senator Bosa: Are we still committing the same percentage to research vis-à-vis the Gross National Product?

Mr. Darling: Yes, I believe we are.

[Traduction]

grammes but also in salaries... because it must be realized that, in our view, salaries paid to federal public servants do not constitute such a large item. They represent approximately 10 percent of our budget. But in the provinces, salaries are a much bigger issue, since they account for about 50 percent of the budget; their responsibilities include education, health and police forces and those fields are all very labour-intensive.

So, with such increases in salaries, they take federal program money and it allows them to be fairly free, one might say, with their spending. We, on the other hand, have to fall back on our discretionary programs and we no longer have all that much leeway. That is why we have taken this action.

Even then, it will not have much of an impact on the provinces. It will impose a certain discipline on them, but it will not have any great impact.

Senator Beaudoin: I would like to have a little more detail, because we have heard a lot about this.

You said that the impact on the provinces will not be very great. Could you give us some examples of that?

Mr. de Cotret: Yes, Senator. The impact on provincial revenues will be less than one percent.

Senator Beaudoin: Less than one percent?

Mr. de Cotret: Yes, Senator. It will be approximately three-quarters of one percent on a per capita basis. Consequently, there will be no regional impact in the sense that no province will be harder than any other. The impact will depend on the population of each province.

So the impact on the overall revenue of a given province will be in the area of three-quarters of one percent. The actual percentage is between three-quarters and one, but it is definitely less than one.

The Deputy Chairman: Are there any further questions?

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'ai devant moi les prévisions du budget principal pour le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, qui comprend également le Conseil national de recherches. C'est un des domaines dans lesquels nous espérons faire avancer la technologie afin de pouvoir concurrencer nos voisins du Sud, le Japon et l'Europe. Je vois que le budget de ce ministère particulier a été réduit. Y a-t-il une explication valable?

M. de Cotret: Je puis vous trouver la réponse. J'aimerais pouvoir examiner les chiffres exacts. Je demanderais à M. Darling de vous répondre.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, je vous remercie. Les dépenses prévues du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie ont été réduites en raison de l'élimination graduelle d'un certain nombre de programmes d'appui à l'industrie. Cependant, le ministère avait encore des engagements à remplir en 1989-1990.

Le sénateur Bosa: Consacrons-nous autant, en termes de pourcentage, à la recherche par rapport au produit intérieur brut?

M. Darling: Oui, je crois que c'est ce que nous faisons.

[Text]

To answer that question, one would have to look at more than the Department of Industry, Science and Technology. Research funds are spread across many government departments such as the National Research Council, the new Space Agency, the Department of Energy, Mines and Resources, and so forth.

Senator Bosa: When you say that some programs have been completed, are there others in their place?

Mr. Darling: Other programs have been put in their place, but there were outstanding commitments on the old programs and we were only beginning to phase in commitments for the new programs.

Senator Bosa: May I have the figures for research?

Mr. Darling: Yes.

Mr. de Cotret: I can give you a concrete example of what Mr. Darling is saying. In Quebec and Ontario we had a popular program, the IRDP. That was sunsetted. In the early years the take up under IRDP was very low. When the program became better and better known, the take up was very high. It was sunsetted, but there were still commitments outstanding, because, for a program like that, even if you give the approval before the sunset date, you may be paying for another year or two. So that kept up.

The new programs that are replacing the IRDP are in the build-up phase. They are new programs, and the take up on those programs has not reached high levels. More or less, you have a curve that is coming down and another one that is going up. In 1990-91 you are close to the bottom of the valley, but the programs are there.

Senator Bosa: Mr. Chairman, a witness who appeared before the Foreign Affairs Committee some months ago told us that the highest standing student in the United States is equal to an average student in Japan, which was shocking testimony.

I see that under the Secretary of State the budget for post-secondary education payments to provinces have been reduced. Education is one of the major ways for improving the economy and improving the well-being of the nation. Why have those payments been reduced?

Mr. de Cotret: I cannot give you a specific explanation for what has happened at Secretary of State. What I can tell you—and you are aware of this—is that the government has a great preoccupation with education, as the Prime Minister has stated. He has created a special task force comprising all of the provincial ministers of education because, obviously, education is under provincial jurisdiction and we would want to get everybody together concerned about an issue that we perceive to be a serious one for the future of our country. All provinces have been more than willing to participate on that task force.

The task force is going ahead with its work to try to put forth a complete analysis of the kinds of problems we are facing in this country in education compared to other countries.

[Traduction]

Pour répondre à cette question, il faudrait regarder d'un peu plus près les dépenses prévues du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Les fonds consacrés à la recherche sont répartis entre de nombreux ministères tels que le Conseil national de recherches, la nouvelle Agence spatiale, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, etc.

Le sénateur Bosa: Lorsque vous dites que certains programmes ont été achevés, d'autres y sont-ils substitués?

M. Darling: D'autres programmes leur ont été substitués, mais il s'agissait d'engagements à remplir à l'égard d'anciens programmes, et nous ne faisons que commencer à tenir les engagements à l'égard des nouveaux programmes.

Le sénateur Bosa: Peut-on me donner des chiffres au sujet de la recherche?

M. Darling: Oui.

M. de Cotret: Je puis vous donner un exemple concret de ce qu'affirme M. Darling. Au Québec et en Ontario, nous avions en place un programme populaire, le PDIR, qui a été révisé. Durant les premières années, le recours au PDIR était très faible. À mesure qu'était connu le programme, on y avait de plus en plus recours. Il a donc été révisé. Il n'empêche que certains engagements demeuraient, parce que, dans le cadre d'un tel programme, même si vous donnez une approbation avant la date de temporisation, vous paierez peut-être pendant une ou deux autres années. De sorte que ces engagements ont été maintenus.

Les nouveaux programmes qui remplacent le PDIR sont à la phase de démarrage. Ils sont nouveaux de sorte qu'on n'y a pas grand recours. En fait, c'est plus ou moins le phénomène du pendule: à mesure que vous délaissez un programme, vous accroissez le recours à l'autre. En 1990-1991, vous approchez du creux, mais les programmes demeurent.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, un témoin qui a comparu devant le Comité des affaires extérieures, il y a quelques mois, nous a affirmé que l'étudiant le plus fort aux États-Unis n'équivaut qu'à l'étudiant moyen au Japon, ce qui est assez troublant.

Je vois que, dans les prévisions du Secrétariat d'État, le budget des transferts faits aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire a baissé. L'enseignement est pourtant l'une des meilleurs façons d'améliorer l'économie et le bien-être du pays. Pourquoi ces paiements ont-ils été réduits?

M. de Cotret: Je ne puis vous donner une raison précise. Je puis cependant vous affirmer—et vous le savez—que le gouvernement s'intéresse beaucoup à l'enseignement, comme l'a déclaré le Premier ministre. Il a créé un groupe de travail spécial réunissant tous les ministres provinciaux de l'Éducation car il ne faut pas oublier que l'enseignement relève des provinces, et nous voudrions réunir tous les intervenants d'une question que nous estimons déterminante pour l'avenir du pays. Toutes les provinces étaient plus que disposées à participer au groupe de travail.

Ce groupe s'affaire à terminer une analyse complète des genres de problèmes que soulèvent l'éducation ici au Canada, par rapport à d'autres pays.

[Text]

When one talks about the globalization of the economy, and the need for Canada to be competitive, obviously that starts with human resources. We can have the most modern plants in the world, but if we do not have people to run them, they won't go anywhere. So there is a real concern on the part of this government for education.

I can get you a specific answer to the question you have raised about the Secretary of State, but let me tell you that is not an area in which we intend to try to make any budgetary savings. That is one of the reasons we went ahead with the scholarship program. We felt that was one field we could identify clearly on the engineering side and on the science side where we were not getting enough good students into the right places, and that program is functioning very well.

Senator Bosa: I understand what you are saying, Mr. Minister, but it seems to me that the government did not wait for that specific study or report but went ahead and cut the funds.

Mr. de Cotret: Let me look at what we have cut.

Mr. Darling: May I briefly explain to Senator Bosa the following: The Established Programs Financing Act is a combination of tax transfer points and cash value points to make up a total sum of transfers as established under that act.

The fact that cash is less in the Estimates for Secretary of State for post-secondary education is explained, in part, by the fact that the value of the tax points on the revenue side is higher.

What the government announced in the budget in February is that the sum of those two amounts would be frozen with respect to price adjustments for the next two fiscal years, but that there will still be an increase, even with that freeze on price adjustment, by the increasing population in each province. So there is a slight increase over the next two years, but not a reduction as would be suggested by the straight cash figure in the estimates.

I have one other point. That is a formula transfer to the provinces. The provinces are free to either spend less or more on post-secondary education, as each provincial government determines.

Senator Bosa: But the two figures do show there is a diminution in transfer payments.

Mr. Darling: On the cash side, that is correct, but on the revenue side, because of the increased value of the tax points, the aggregate of moneys provided under that program have not been reduced. There is more revenue being collected from taxes, therefore, a smaller cash transfer.

The Deputy Chairman: Are there any further questions?

Senator Bosa: No, Mr. Chairman.

The vice-président: Je vous remercie, monsieur de Cotret.

M. de Cotret: C'est moi qui vous remercie, monsieur le président. Il m'a fait plaisir de vous entretenir une autre fois.

The vice-président: Honorables sénateurs, je comprends que demain nous allons continuer notre pègrination dans ce dossier avec la présence des officiers du Conseil du Trésor. La

[Traduction]

Lorsqu'on parle de mondialisation de l'économie et du besoin pour le Canada d'être concurrentiel, de toute évidence, il faut commencer par les ressources humaines. En dépit des plus belles usines du monde, sans les compétences voulues, les résultats sont nuls. Voilà ce qui préoccupe vraiment le gouvernement en matière d'éducation.

Je puis vous obtenir une réponse précise à la question soulevée au sujet du Secrétariat d'État, mais permettez-moi de vous préciser qu'il ne s'agit pas là d'un domaine où nous avons l'intention d'essayer d'épargner. C'est pourquoi nous avons maintenu le programme des bourses d'études. À notre avis, un besoin se faisait clairement sentir en génie et en sciences où on manque de bons étudiants, et ce programme fonctionne très bien.

Le sénateur Bosa: Je comprends ce que vous dites, Monsieur le ministre, mais il me semble que le gouvernement n'a pas attendu les résultats de cette étude pour agir.

M. de Cotret: Laissez-moi voir où ont été faites les compressions exactement.

M. Darling: Permettez-moi de donner une brève explication au sénateur Bosa. Les Accords sur le financement des programmes établis regroupent des points d'impôt relatifs aux transferts et à la valeur en argent afin de donner la somme des transferts établis en vertu de ces accords.

Le fait que la valeur en argent soit moindre dans le budget des dépenses principal du Secrétariat d'État pour l'enseignement postsecondaire s'explique, en partie, du fait que la valeur des points d'impôt du côté des rentrées est plus élevée.

Le gouvernement a annoncé dans son budget de février que la somme de ces deux montants serait gelée durant les deux prochaines années budgétaires en matière d'ajustement des prix, mais qu'il y aurait tout de même augmentation, selon la croissance de la population dans chaque province. Il y aura donc légère augmentation au cours des deux prochaines années, pas une réduction comme le laisse croire la valeur en argent citée dans le budget.

J'aurais un autre point à souligner: la formule de transfert aux provinces. Les provinces sont libres de consacrer ce qu'elles veulent à l'enseignement postsecondaire.

Le sénateur Bosa: Mais les deux chiffres montrent qu'il y a effectivement diminution des paiements de transfert.

M. Darling: C'est exact lorsqu'on regarde la valeur en argent; mais du côté des rentrées, comme la valeur des points relatifs aux transferts augmente, la somme des fonds offerts dans le cadre de ce programme n'a pas été réduite. Plus les recettes viennent des impôts, plus les transferts diminuent.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Bosa: Non, monsieur le président.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. de Cotret.

Mr. de Cotret: I thank you, Mr. Chairman. It was a pleasure to come and talk with you again.

The Deputy Chairman: Honourable Senators, I understand that tomorrow we shall continue our consideration of this issue

[Text]

réunion aura lieu à onze heures comme à l'habitude, à la salle 256-S.

Encore une fois, monsieur le président, je voudrais vous remercier de vos explications qui ont jeté beaucoup de lumière dans cette auguste assemblée.

Je voudrais aussi excuser certains de nos collègues qui sont absents pour des raisons, sans doute, d'intérêt public.

La séance est levée.

[Traduction]

with Treasury Board officials. We shall meet at 11 o'clock as usual, in room 256-S.

Once again, Mr. President, I wish to thank you for your explanations, which were very enlightening for this august assembly.

I also wish to apologize on behalf of our colleagues who were not in attendance, undoubtedly due to matters of public interest.

The committee adjourned.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

From the Treasury Board:

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, March 22, 1990

Issue No. 21

Second Proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the
fiscal year ending March 31, 1991

TENTH REPORT OF THE COMMITTEE

(The examination of Supplementary
Estimates (C) laid before Parliament
for the fiscal year ending
March 31, 1990)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 22 mars 1990

Fascicule n° 21

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1991

DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(L'étude du Budget des dépenses
supplémentaire (C) déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1990)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 22, 1990
(27)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Roch Bolduc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Beaudoin, Bolduc, Bosa, Doody, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

In attendance: From the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990, continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending March 31, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Ian Clark, Secretary;

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Messrs. Clark, Darling and Macdonald responded to questions asked by members of the Committee.

At a later date, Treasury Board will supply written responses to certain detailed questions raised by Committee members.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 MARS 1990
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Roch Bolduc (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Beaudoin, Bolduc, Bosa, Doody, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit son étude du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Ian Clark, secrétaire;

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada.

MM. Clark, Darling et Macdonald répondent aux questions des membres du Comité.

Ultérieurement, le Conseil du Trésor répondra par écrit à certaines questions détaillées soulevées par les membres du Comité.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, March 22, 1990

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee to which was referred the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) for the fiscal year ending 31 March 1990, has, in obedience to its Order of Reference of Tuesday, March 13, examined the said Supplementary Estimates and presents its final report as follows:

Supplementary Estimates (C), 1989-1990, totalling \$1,529.0 million, are the third and final Supplementary Estimates for the 1989-1990 fiscal year. They increase the total estimates tabled to date from \$133,076.1 million to \$134,605.1 million. Of the latter amount, \$45,036.8 million has been or is to be voted by Parliament, while \$89,568.3 million is for statutory expenditures. Of the \$1,529.0 million in these Supplementary Estimates, \$680.1 million is to be voted, while \$848.8 million is for statutory expenditures and is included for information only. Further details may be found in the background information supplied by Treasury Board Secretariat that is attached to and forms part of this report.

The Budgetary portion of the total Estimates for 1989-90 is \$134.358 billion, \$939 million of which was funded from reserves chargeable to the 1988-89 fiscal year.¹ This leaves a 1989-90 Budgetary total of \$133.419 billion (excluding consolidation of specified purpose accounts), which remains within the government's projection for Budgetary Estimates of \$134.1 billion that was provided in the April 1989 Budget.

At the Committee's hearing on Supplementary Estimates (C), members sought clarification of the need for large Supplementary Estimates during the fiscal year and the reasons why most if not all of the proposed expenditures could not be included in the Main Estimates. The Treasury Board witness informed the Committee that the Board does not approve items for inclusion in the Main Estimates until the department or agency submits a precise plan for the expenditure, known as a Treasury Board submission. Such a submission must be prepared following approval of the expenditure by Cabinet. As well, Treasury Board approval of an item that requires legislation must await approval of the legislation by Parliament. The supply rules of the

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 22 mars 1990

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé les dépenses projetées dans le Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1990, a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 13 mars 1990, étudié le dit budget supplémentaire et présente son rapport final.

Le Budget des dépenses supplémentaire (C), d'un montant total de 1 529,0 millions de dollars, est le troisième et dernier budget supplémentaire déposé pour l'exercice 1989-1990. Il fait passer le budget total déposé à ce jour de 133 076,1 à 134 605,1 millions de dollars. De ce dernier montant, 45 036,8 millions de dollars ont été ou seront votés par le Parlement, tandis que 89 568,3 millions de dollars sont affectés aux postes législatifs. Des 1 529,0 millions de dollars prévus au Budget supplémentaire (C), 680,1 millions de dollars doivent être votés, tandis que 848,8 millions sont affectés aux postes législatifs et ne figurent au Budget qu'à titre indicatif. L'on trouvera de plus amples informations dans les renseignements généraux publiés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et annexés au présent rapport.

La partie budgétaire du Budget total pour l'exercice 1989-1990 est de 134,358 milliards de dollars, dont 939 millions proviennent des réserves imputables sur l'exercice 1988-1989.¹ Le budget total pour l'exercice 1989-1990 est donc de 133,419 milliards de dollars (abstraction faite de la fusion des comptes à fins déterminées), ce qui est en deçà du montant de 134,1 milliards de dollars prévu par le gouvernement dans son budget d'avril 1989.

Lors de la séance du Comité portant sur le Budget des dépenses supplémentaire (C), les sénateurs ont demandé des précisions sur les raisons qui motivent la présentation d'un budget supplémentaire aussi considérable en cours d'exercice et sur celles pour lesquelles l'on n'a pu en inclure la plupart, sinon toutes, dans le Budget des dépenses principal. Le témoin représentant le Conseil du Trésor a répondu que le Conseil n'approuve l'inscription des postes au Budget principal que lorsque les ministères ou organismes soumettent des plans de dépenses détaillés à l'appui desdits postes, plans qu'on appelle présentations au Conseil du Trésor. Ces plans doivent être établis après l'approbation des dépenses par le Cabinet. En outre,

1. For further discussion, see "The Estimates, 1989-90: Report of Standing Senate Committee on National Finance on Supplementary Estimates (B)," Appendix, *Debates of the Senate*, Wednesday, November 29, 1989, pp. 775.

1. Pour un examen plus approfondi, voir «Le Budget 1989-1990 : Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur le Budget des dépenses supplémentaire (B)», Annexe, *Débats du Sénat* du mercredi 29 novembre 1989, p. 775.

House of Commons anticipate a minimum of two sets of Supplementary Estimates, one in the autumn and one, normally in March, to close out the fiscal year. However, in past years as many as seven sets of Supplementary Estimates have been tabled.

Members expressed particular concern about the large variances from the Main Estimates, in both positive and negative amounts, of some of the statutory expenditures itemized in these Supplementary Estimates. For example, in the estimates of the Department of National Health and Welfare, payments to the provinces and territories for insured health services are reduced by \$213 million and Old Age Security (OAS) and related payments decrease by \$166 million. At the same time, Family Allowance payments rise by \$41 million and transfers to the provinces and territories under the Canada Assistance Plan (CAP) increase by \$163 million. Minor changes in the size of the populations eligible for these statutory programs are the principal explanation for these changes, which are in fact quite small relative to the overall program expenditures: the OAS reduction, for instance, is about 1 per cent of total combined payments (for Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance) of \$16.4 billion in the 1989-90 Main Estimates. As well, OAS payments are indexed each quarter to the rate of inflation, changes in which cannot be predicted exactly; Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance are income-tested programs for which eligibility and total payments decrease when incomes rise; and CAP payments, the settlement of which with the provinces requires approximately two years, fluctuate with changes in eligibility for welfare as determined by the provincial and territorial governments.

In addition, health insurance payments are computed by the Established Programs Financing (EPF) formula, which includes both a tax-points and a cash component. Accordingly, when provincial and territorial incomes are higher than anticipated, the tax-points portion of the total transfer increases and the cash portion, which appears in the Estimates, is reduced. The same explanation applies to the EPF payments to the provinces for post-secondary education, which appear in the estimates of the Department of the Secretary of State and are reduced by \$101 million in these Supplementary Estimates.

pour approuver un poste prévu dans une mesure législative, le Conseil du Trésor doit attendre l'adoption de la mesure par le Parlement. La procédure de la Chambre en matière de subsides prévoit au moins deux budgets supplémentaires, un à l'automne et l'autre en mars, habituellement, pour clore l'exercice. Mais il est déjà arrivé que sept budgets supplémentaires soient présentés au cours d'un même exercice.

Les membres du Comité ont trouvé particulièrement préoccupant l'écart considérable, tantôt positif, tantôt négatif, qui sépare certains des postes législatifs figurant aux Budgets des dépenses supplémentaires de ceux qui étaient prévus au Budget des dépenses principal. Par exemple, dans le budget supplémentaire du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, les paiements aux provinces et territoires au titre des services de santé assurés sont réduits de 213 millions de dollars, tandis que les paiements prévus au titre de la Sécurité de la vieillesse et les paiements connexes diminuent de 166 millions. Par ailleurs, les paiements au titre des allocations familiales augmentent de 41 millions et les paiements de transfert aux provinces et territoires au titre du Régime d'assistance publique du Canada montent de 163 millions. De légères fluctuations dans la population des groupes visés par ces postes législatifs sont invoquées à l'appui de ces écarts, lesquels sont en fait très modestes par rapport à l'ensemble des dépenses effectuées dans le cadre des programmes. Par exemple, la réduction des paiements au titre de la Sécurité de la vieillesse ne représente qu'un pour cent du total cumulé des paiements (aux titres de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément du revenu garanti et de l'allocation au conjoint), qui est de 16,4 milliards de dollars dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice 1989-1990. De plus, les paiements au titre de la Sécurité de la vieillesse sont indexés chaque trimestre selon le taux d'inflation, lequel est impossible à prévoir avec exactitude. Le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint sont des programmes prévoyant une évaluation du revenu et une baisse de l'aide accordée et des prestations totales qui est proportionnelle à l'augmentation du revenu. Quant aux paiements au titre du Régime d'assistance publique du Canada, dont l'établissement conjoint avec les provinces exige environ deux ans, ils fluctuent selon les prestations de bien-être social accordées par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

En outre, les paiements d'assurance-maladie sont calculés au moyen de la formule de financement des programmes établis (FPE), laquelle prévoit un élément «points d'impôt» et un élément «espèces». Par conséquent, lorsque les recettes des provinces et des territoires sont plus élevées que prévu, l'élément «points d'impôt» du paiement de transfert total augmente, alors que l'élément «espèces», qui figure dans le Budget, diminue. Cette explication s'applique aussi aux paiements de FPE faits aux provinces au titre de l'enseignement post-secondaire, qui figurent au budget principal du Secrétariat d'État et qui sont

Finanç, a statutory expenditure of \$866 million in the estimates of the Department of Finance is for fiscal equalization payments that are designed to ensure the ability of provincial governments to provide comparable levels of public services at comparable levels of taxation. The payments reflect the operation of a formula that increases transfers to those provinces that are relatively less well off in comparison to a measure of average per capita fiscal capacity.

The Committee has expressed concern for many years over the increasing importance of the statutory expenditures component in total government expenditures as reported in the Estimates. Members were therefore pleased to learn that none of the statutory expenditures in Supplementary Estimates (C) arises because of statutes approved by the current (Thirty-Fourth) Parliament. However, three items -- two for the Department of Agriculture and one for the government's contribution to the Unemployment Insurance Account -- would be affected by bills currently awaiting parliamentary approval.

Of the expenditures to be voted, some \$110.8 million, along with 632 additional person-years, is being requested for four departments -- Consumer and Corporate Affairs, Finance, National Revenue (Customs and Excise and Taxation) and Public Works -- for preparatory work on the proposed Goods and Services Tax. This work includes the planning of systems and training programs and the development of detailed regulations to ensure that an adequate capacity will exist to implement whatever tax system will eventually be approved by Parliament. \$90 million is sought for the Department of National Defence for the relocation of facilities within the Canadian Forces Base in Toronto (Downsview) and for other capital costs. \$80 million is requested for Atomic Energy of Canada Limited for engineering design of the CANDU-3 reactor and for other nuclear research and development and operating costs. The estimates of the Department of the Environment are to be increased by \$30 million to meet essential health and safety requirements. The Program for Older Worker Adjustment of the Department of Labour is to receive \$50 million to assist workers over age 55 whose jobs have disappeared in industries subject to structural adjustment -- principally textiles and clothing. This program provides payments to age 65 for such workers if they have exhausted their Unemployment Insurance benefits and have no prospect for re-employment.

réduits de 101 millions de dollars dans le budget supplémentaire (C). Enfin, le budget du ministère des Finances prévoit une dépense législative de 866 millions au titre des paiements de péréquation fiscale, dont l'objet est de permettre aux gouvernements provinciaux d'assurer des services publics comparables à un coût fiscal équivalent. Ces paiements découlent de l'application d'une formule qui augmente les transferts aux provinces relativement moins bien nanties selon une mesure de la capacité fiscale moyenne par habitant.

Depuis de nombreuses années, le Comité affirme s'inquiéter de l'importance croissante que prennent les dépenses législatives par rapport à l'ensemble des dépenses gouvernementales figurant au Budget. Ses membres ont donc été heureux d'apprendre qu'aucune des dépenses législatives prévues au Budget des dépenses supplémentaire (C) ne découle de lois adoptées au cours de la législature actuelle (la Trente-quatrième). Toutefois, trois postes -- deux du ministère de l'Agriculture et celui de la contribution du gouvernement au Compte de l'assurance-chômage -- seraient modifiés par des projets de loi sur le point d'être adoptés par le Parlement.

Au nombre des dépenses à voter figurent quelque 110,8 millions de dollars et 632 années-personnes supplémentaires demandés à l'intention de quatre ministères -- Consommation et Corporations, Finances, Revenu national (Douanes et accise et Impôt) et Travaux publics -- en vue des travaux préparatoires à la mise en vigueur de la Taxe sur les produits et services. Ces travaux comprennent la planification des systèmes et des programmes de formation et l'établissement d'une réglementation détaillée permettant d'assurer l'application de la taxe que le Parlement adoptera, quelle qu'elle soit. Le ministère de la Défense nationale demande 90 millions de dollars en vue du réaménagement des installations à la base des Forces armées de Toronto (Downsview) et d'autres dépenses en capital. L'Énergie atomique du Canada Limitée requiert 80 millions de dollars aux fins de la conception technique du réacteur CANDU-3 ainsi que d'autres dépenses aux titres de la recherche et du développement nucléaire et des frais d'exploitation. Les prévisions budgétaires du ministère de l'Environnement doivent être majorées de 30 millions de dollars pour lui permettre de répondre à des besoins essentiels en matière de santé et de sécurité. Enfin, le ministère du Travail doit consacrer 50 millions de dollars au Programme d'adaptation des travailleurs âgés, dont l'objet est d'aider les travailleurs de plus de 55 ans qui ont perdu leur emploi à la suite de la restructuration des industries qui les employaient, plus particulièrement dans les secteurs des textiles et du vêtement. Ce programme leur accorde des prestations jusqu'à l'âge de 65 ans lorsqu'ils ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et n'ont aucune chance de trouver un autre emploi.

At a later date, Treasury Board will supply written responses to certain detailed questions raised by Committee members.

**SUPPLY TO DATE FOR
1989-90**

Four Appropriation Acts have been approved in respect of Estimates for 1989-90.

Supply Approved to Date

Appropriation Act No. 1, 1989-90 granted Interim Supply for 1989-90 Main Estimates equal to an initial allocation of 9/12ths for all Votes plus 26 additional proportions \$33,119,820,020.24

Appropriation Act No. 2, 1989-90 granted Supply for the whole of Supplementary Estimates (A), 1989-90 435,929,304.00

Appropriation Act No. 3, 1989-90 granted Full Supply for the 1989-90 Main Estimates 9,989,966,006.76

Appropriation Act No. 4, 1989-90 granted Supply for the whole of Supplementary Estimates (B), 1989-90 810,958,001.00

Awaiting Approval :

Supply for the whole of Supplementary Estimates (C), 1989-90 680,145,935.00

TOTAL \$45,036,819,267.00

Respectfully submitted,

Le Conseil du Trésor répondra par écrit à certaines questions détaillées des membres du Comité.

**CRÉDITS VOTÉS À CE JOUR POUR
L'EXERCICE 1989-1990**

Quatre projets de lois portant affectation de crédits ont été adoptés à l'égard du Budget des dépenses pour l'exercice 1989-1990.

Crédits votés à ce jour

La Loi no 1 de 1989-1990 portant affectation de crédits accordait à l'égard du Budget des dépenses principal des crédits provisoires équivalant à la première affectation de 9/12èmes de l'ensemble des crédits, plus 26 proportions supplémentaires 33 119 820 020,24\$

la loi no 2 de 1989-1990 portant affectation de crédits accordait des crédits à l'égard de l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (A) pour l'exercice 1989-1990 435 929 304,00

la loi no 3 de 1989-1990 portant affectation de crédits accordait la dotation totale à l'égard du Budget des dépenses principal pour l'exercice 1989-1990 9 989 966 006,76

la loi no 4 de 1989-1990 portant affectation de crédits accordait les crédits à l'égard de l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice 1989-1990 810 958 001,00

Non encore adoptés :

Les crédits à l'égard de l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (C) pour l'exercice 1989-1990 680 145 935,00

TOTAL 45 036 819 267,00\$

Respectueusement soumis,

Le vice-président

ROCH BOLDUC
Deputy Chairman

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK
AND ESTIMATES FOR 1989-90

Expenditure Framework at time of Main Estimates

Budgetary Main Estimates	\$131.0 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$134.1 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$142.9 billion

ESTIMATES TABLED TO DATE FOR 1989-90

	<u>TO BE VOTED</u>	<u>STATUTORY</u> (in thousands of dollars)	<u>VOTED</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$42,939,511	\$88,048,601	\$130,988,112
Non-Budgetary	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>\$43,109,786</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,163,239</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	\$ 435,929	-	\$ 435,929
Non-Budgetary	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 435,929</u>	<u>-</u>	<u>\$ 435,929</u>
<u>Supplementary Estimates (B)</u>			
Budgetary	\$ 808,258	\$ 626,000	\$ 1,434,258
Non-Budgetary	<u>2,700</u>	<u>40,000</u>	<u>42,700</u>
	<u>\$ 810,958</u>	<u>\$ 666,000</u>	<u>\$ 1,476,958</u>
<u>Supplementary Estimates (C)</u>			
Budgetary	\$ 660,146	\$ 839,111	\$ 1,499,257
Non-Budgetary	<u>20,000</u>	<u>9,700</u>	<u>29,700</u>
	<u>\$ 680,146</u>	<u>\$ 848,811</u>	<u>\$ 1,528,957</u>
<u>TOTAL ESTIMATES TABLED</u>			
Budgetary	\$44,843,844	\$89,513,707	\$134,357,551
Non-Budgetary	<u>192,975</u>	<u>54,552</u>	<u>247,527</u>
	<u>\$45,036,819</u>	<u>\$89,568,259</u>	<u>\$134,605,078</u>

Present Expenditure Framework

Total Budgetary Estimates	\$134.4 billion *
Projected Total Budgetary Estimates	\$134.4 billion
Projected Budgetary Expenditures (includes consolidation of accounts)	\$142.9 billion

* Includes \$.95 billion chargeable to expenditures from previous fiscal year.

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C) 1989-90

The 38 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

- A. Twenty-five votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- B. Five votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- C. Eight miscellaneous votes. (Additional explanations are provided in Appendix II.)
 - Two votes which authorize the issuance of demand notes to International Financial Institutions - Canadian International Development Agency;
 - One vote which provides a guarantee to the Mortgage Insurance Company of Canada - Finance;
 - one vote which provides authority to adjust the accounts of the Public Works revolving fund for expenditures that cannot be recovered - Public Works;
 - four votes which write-off certain debts due Her Majesty in Right of Canada - Employment and Immigration (2 votes); Industry, Science and Technology and Veterans Affairs.

Estimates Division
March 7, 1990

APPENDIX ILIST OF ONE DOLLAR VOTES IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1989-90

<u>Page</u>	<u>Department/Agency</u>	<u>Vote</u>	<u>Categories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
26	Agriculture	5c	X		
26	Agriculture	15c		X	
28	Agriculture	20c	X		
31	Communications - Canadian Broadcasting Corporation	40c	X		
37	Employment and Immigration	1c	X		
38	Employment and Immigration	6c	*		X
38	Employment and Immigration	10c		X	
39	Employment and Immigration	15c	X		
39	Employment and Immigration	17c	*		X
39	Employment and Immigration	20c	X		
51	External Affairs - Canadian International Development Agency	30c		X	
51	External Affairs - Canadian International Development Agency	L35c			X
51	External Affairs - Canadian International Development Agency	L40c			X
57	Finance	18c			X
59	Fisheries and Oceans	1c	X		
70	Industry, Science and Technology	3c			X
70	Industry, Science and Technology	10c	*	X	
72	Industry, Science and Technology	30c	X		
75	Industry Science and Technology National Research Council	70c	X		
87	National Health and Welfare	1c	X	*	
88	National Health and Welfare	5c	X		
88	National Health and Welfare	10c	*	X	
90	National Health and Welfare	15c	X		
93	National Health and Welfare	35c	X		
94	National Health and Welfare	50c	X		

<u>Page</u>	<u>Department/Agency</u>	<u>Vote</u>	<u>Categories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
96	National Health and Welfare	55c	X		
96	National Health and Welfare	60c	X		
105	Public Works	2c			X
107	Public Works	22c	X		
115	Solicitor General - Correctional Service	10c	X		
118	Transport	5c	X		
118	Transport	17c	X		
118	Transport	20c	X		
118	Transport	25c	X		
118	Transport	26c	X		
119	Transport	45c	X		
123	Transport - National Transportation Agency	70c	X		
124	Veterans Affairs	3c			X

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Employment and ImmigrationVote 6c

Pursuant to Section 25(2) of the Financial Administration Act, to write-off from the Accounts of Canada 63 debts due to Her Majesty in Right of Canada amounting in the aggregate to \$16,930.33 in regards to Government Annuities Account overpayments - To authorize the transfer of \$16,930 from Employment and Immigration Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1989-90 for the purposes of this Vote.

Explanation

This item authorizes the write-off of 63 overpayments from the Government Annuities Account with a total value of \$16,930.33. These accounts are debts included in the Statement of Assets and Liabilities. The overpayments are considered unrecoverable because:

- the debtor is deceased;
- the debtor is no longer resident in Canada;
- collection costs cannot be justified.

Employment and ImmigrationVote 17c

Pursuant to Section 25(2) of the Financial Administration Act, to write-off from the Accounts of Canada 785 debts due to Her Majesty in Right of Canada amounting in the aggregate to \$251,915.48 in regards to transportation loans issued pursuant to Section 121 of the Immigration Act - To authorize the transfer of \$25,915 from Employment and Immigration Vote 10, Appropriation Act No. 3, 1989-90 for the purposes of this Vote.

Explanation

This item authorizes the write-off of 785 transportation loans with a total outstanding balance of \$251,916 be deleted. These loans are being written-off for the following reasons:

- debtor is not a resident of Canada or cannot be located;
- debtor is deceased; and
- debtor is incapable of repaying the loan.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Canadian International Development Agency

Vote L35c To extend the purposes of External Affairs Vote L35 Appropriation Act No. 3, 1989-90 to increase from \$223,600,000 to \$244,000,000 the value of non-interest bearing, non-negotiable demand notes that may be issued in accordance with the International Development (Financial Institutions) Assistance Act for the purpose of contributions to the International Financial Institution Fund Accounts.

Explanation The extension of authority provided by External Affairs Vote L35c will authorize the issuance of an advanced note evaluated at \$20.4 million against Canadian final contribution to the Fifth Capital Increase of the Asian Development Fund, the concessional development lending facility of the Asian Development Bank.

Encashment of this note will be effected from budgetary funds in over the next few years as required under the statutory authorities of the International Development (Financial Institutions) Assistance Act.

Canadian International Development Agency

Vote L40c To extend the purposes of External Affairs Vote L40 Appropriation Act No. 3, 1989-90 to include: (b) the issuance of non-interest bearing, non-negotiable demand notes estimated at \$2,600,000 to the Inter-American Development Bank that may be issued not to exceed the equivalent of US \$2,184,930.

Explanation The extension of authority provided by External Affairs Vote L40c provides for the issuance of a note evaluated at \$2.6 million (Canadian), not to exceed \$2,184,930 (U.S.) to the Inter-American Development Bank to meet our U.S. dollar obligations for the fifth General Resource and Income of the subscribed capital in the Bank.

Encashment of the notes will be effected in subsequent fiscal years from non-budgetary funds under the statutory authority of the International Development (Financial Institutions) Assistance Act.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:FinanceVote 18c

Pursuant to Section 29 of the Financial Administration Act to authorize the Minister on behalf of Her Majesty the Queen in Right of Canada to provide a guarantee to the Mortgage Insurance Company of Canada of an amount not exceeding \$160,000,000 relating to 90% of the estimated net losses of lenders in the event of the liquidation of the mortgages on real property where such loans are insured by the Mortgage Insurance Company of Canada..

Explanation

In July 1988, the Bank for International Settlements introduced new Capital Adequacy Guidelines for banks dealing internationally. Prior to these new rules, assets of banks insured by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the Mortgage Insurance Company of Canada were treated identically but under the new rules, a bank with a mortgage insured by MICC must be backed by \$4,000 of capital for every \$100,000 of assets while no capital reserve is needed for assets insured by CMHC because it is a government agency. This puts MICC at a competitive disadvantage with CMHC. The \$1.00 item, therefore, provides a guarantee to MICC which restores the competitive equilibrium.

The guarantee to MICC includes obligations by the company to pay funds into a sinking fund, to be administered by the federal government, at a rate which would cover a large portion of the government's exposure to make good on the guarantee in the event of MICC failure. MICC must also pay a premium to the federal government for taking a portion of the risk; this premium would go directly to the CRF.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Industry, Science and TechnologyVote 3c

Pursuant to Section 25(2) of the Financial Administration Act, to write-off from the Accounts of Canada, an amount of \$99,541.47 due to Her Majesty in Right of Canada by Gulf Canada Corporation (previously known as Gulf Oil Canada Ltd.) - To authorize the transfer of \$99,541 from Industry, Science and Technology Vote 60, Appropriation Acts Nos. 3 and 4, 1989-90 for the purposes of this Vote.

Explanation

On July 1, 1977 under the Industry Modernization for Defence Exports Program (IMDE), DSS entered into an agreement with Gulf Oil on behalf of ISTC. The contract in the amount of \$1,381,000 was for a plant modernization in Shawinigan. Gulf Oil was to repay 50% in annual installments over the years 1982 to 1986. In 1982, the first installment was paid and the facilities were sold to Le Carbure Shawinigan. ISTC was able to collect \$590,958 from Gulf Oil and Le Carbure Shawinigan, but \$99,542 remains uncollectable.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Public WorksVote 2c

Services - Public Works Revolving Fund - To authorize the Minister to adjust the accounts of the Public Works Revolving Fund by (a) an amount of \$31,260,334 representing expenditures incurred on behalf of other government departments, agencies and Crown Corporations during the fiscal years 1981-82 to 1987-88 that cannot be recovered and by (b) an amount of \$64,300,000 to offset operating losses of 1988-89 fiscal year.

Explanation

a) During the period 1981-82 to 1987-88 (prior to the restructuring of Public Works Canada under market-based charging), the Public Works Services Program Revolving Fund accumulated a large number of receivables, amounting to \$31.3 million, which it was unable to collect from other departments, agencies and Crown Corporations. The amounts by category are as follows:

Schedule A Departments and Agencies	\$ 9,076,066
Schedule B Departments and Agencies	618,480
Schedule C Crown Corporations	19,155,313
Unscheduled Crown Corporations	31,987
Accumulated Deficit to March 31, 1988	<u>2,378,388</u>
Total	31,260,334

b) 1988-89 was the first year for Public Works under the new market-based charging regime. The Main estimates were established on the basis of certain assumptions for the revenue which would be received for services rendered. These revenues did not materialize to the extent forecast resulting in a deficit in the operations of the Revolving Fund.

The revolving fund has a statutory drawdown authority of \$450 million in order to finance the day to day operations of the fund. The current drawdown against the authority is getting very close to the upper limit and, since the above-noted amounts will never be covered by revenues, it is being proposed that these amounts be written off the books of the fund.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Veterans AffairsVote 3c

Veterans Affairs - Pursuant to Section 25(2) of the Financial Administration Act, to write off from the Accounts of Canada a debt due to Her Majesty in Right of Canada in the amount of \$10,927.55; consisting of the balance of a loan made under the Veterans Land Act, Part I, II and III as amended by Vote L55 Appropriation Act No. 3, 1970 - To authorize the transfer of \$10,927 from Veterans Affairs Vote 1, Appropriation Act No. 3, 1989-90 for the purposes of this Vote.

Explanation

This includes the deletion of the uncollectible balance of a loan due the Crown pursuant to the Veterans Land Act in the amount of \$10,927.55. This amount is to be removed from the government's Statement of Assets and Liabilities, consistent with the Government's Debt Write-Off Regulations.

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1989-90

DEPARTMENT PROGRAM	ITEM	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
Agriculture					
Agri-Food					
- Purchase of Canadian pork for resale to the U.S.S.R.		\$13,024,499	\$13,024,498	\$1	5
Communications					
- Cultural Initiatives Program		\$7,332,442	\$3,625,719	\$3,706,723	10
Canadian Broadcasting Corporation					
- Additional Capital Expenditures		\$9,571,000	\$9,570,999	\$1	40
National Museums of Canada					
- Additional Operating Costs		\$9,505,000	-	\$9,505,000	75
- Parc Laurier / Fit-up		\$15,405,000	-	\$15,405,000	80
Employment and Immigration					
Corporate Management and Services					
- Additional operating and capital costs - Realignment of resources		\$8,295,000	\$8,295,000	\$0	1
Atomic Energy of Canada Limited					
- Additional operating costs		\$80,000,000	-	\$80,000,000	45
Environment					
Environmental Services					
- Health and Safety requirements		\$23,631,200	-	\$23,631,200	5
External Affairs					
Canadian Interests Abroad					
- Increased operating costs		\$7,681,000	\$4,952,000	\$2,729,000	1
- Economic Assistance to Poland and Hungary		\$10,100,000	\$10,100,000	\$0	1
- Stabilization Fund for Poland		\$18,615,000	-	\$18,615,000	10
Finance					
Financial and Economic Policies					
- Goods and Services Tax policy development and advertising		\$14,897,000	-	\$14,897,000	1
- Information System Network		\$8,120,000	-	\$8,120,000	1

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1989-90

DEPARTMENT PROGRAM ITEM	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
Financial and Economic Policies (Cont'd)				
- Additional operating costs	\$8,564,500	-	\$8,564,500	1
Fisheries and Oceans				
- Additional operating costs	\$8,850,700	\$8,850,699	\$1	1
Forestry				
- Additional resources for Forest Resource Development Agreements	\$18,700,880	-	\$18,700,880	10
Indian Affairs and Northern Development				
Indian and Inuit Affairs				
- Debt deletion	\$5,849,952	-	\$5,849,952	8
- Increase to Grants	\$14,865,147	\$14,279,548	\$585,599	15
Regional Industrial Expansion				
Industry and Technology				
- Transfer of responsibilities from Ministry of State (Science and Technology)	\$14,225,000	\$14,225,000	\$0	1
- Additional grants and contributions due to the transfer from Science and Technology	\$32,430,002	\$32,430,001	\$1	10
Regional and Native Economic Development				
- Additional contributions	\$23,000,000	\$22,999,999	\$1	30
Canadian Space Agency				
- Continuation of the RADARSAT Project	\$14,476,200	-	\$14,476,200	32
Federal Business Development Bank				
- Additional operating costs	\$9,368,000	-	\$9,368,000	40
Justice				
- Legal Aid Cost-Sharing Agreements with provinces and territories	\$15,628,501	-	\$15,628,501	5

DEPARTMENT PROGRAM

ITEM

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$5M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1989-90

	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
Labour				
- Program for Older Worker Adjustment	\$46,500,000	-	\$46,500,000	5
National Defence				
- Additional operating costs	\$30,000,000	\$30,000,000	\$0	1
- Relocation of DND Facilities at CFB Toronto (Downsview)	\$40,000,000	-	\$40,000,000	1
- Additional capital costs	\$50,000,000	-	\$50,000,000	5
- Increase in Working Capital Advance Account	\$20,000,000	-	\$20,000,000	L11
National Health and Welfare				
Health Services and Promotion				
- Additional operating costs, grants and contrib. in support of the National AIDS Strategy	\$7,732,000	\$7,731,998	\$2	10
Medical Services				
- Additional Operating Costs	\$8,910,000	\$6,566,000	\$2,344,000	25
Customs and Excise				
- Preparatory work for the Goods and Services Tax	\$41,332,000	-	\$41,332,000	1
- Additional administration costs of the Free Trade Agreement	\$9,615,000	-	\$9,615,000	1
- Additional operating and capital costs	\$6,244,000	-	\$6,244,000	1
- Preparatory work for the Goods and Services Tax	\$24,309,000	-	\$24,309,000	5
Taxation				
- Preparatory work for the Goods and Services Tax	\$13,807,000	-	\$13,807,000	10
- Printing and Postage	\$5,740,000	-	\$5,740,000	10
- Additional capital costs	\$5,240,000	-	\$5,240,000	15
Public Works				
Real Property				
- Accommodation in preparation for the Goods and Services Tax	\$35,000,000	\$24,000,000	\$11,000,000	5

SUMMARY OF VOTED ITEMS (\$M or Greater)
Included in Supplementary Estimates (C), 1989-90

DEPARTMENT PROGRAM	ITEM	GROSS	TRANSFER	NET APPROPRIATION	VOTE INCR
Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship)					
- Japanese Canadian Redress		\$10,500,000	\$1,050,000	\$9,450,000	15
Canadian Security Intelligence Service					
- Additional operating costs		\$8,112,150	-	\$8,112,150	5
Royal Canadian Mounted Police Law Enforcement					
- Additional operating costs		\$17,751,689	\$5,423,000	\$12,328,689	25
Transport					
- Additional Operating Costs		\$52,142,000	\$37,042,000	\$15,100,000	1
Veterans Affairs					
- Increased grants due to reinstatement of remarried widows pensions		\$20,000,000	-	\$20,000,000	5

SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET
DES PRÉVISIONS POUR 1988-89

Cadre de dépenses au moment du dépôt du Budget principal	
Prévisions du Budget des dépenses principal	\$131.0 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	\$134.1 milliards
Dépenses budgétaires projetées	
(comprend la consolidation des comptes)	\$142.9 milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES À CE JOUR POUR 1989-1990

	À VOTER	AUTORISATIONS LÉGISLATIVES (en milliers de dollars)	TOTAL
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	\$42,939,511	\$88,048,601	\$130,988,112
Non-Budgétaire	<u>170,275</u>	<u>4,852</u>	<u>175,127</u>
	<u>\$43,109,786</u>	<u>\$88,053,453</u>	<u>\$131,163,239</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	\$ 435,929	-	\$ 435,929
Non-Budgetary	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 435,929</u>	<u>-</u>	<u>\$ 435,929</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (B)</u>			
Budgétaire	\$ 808,258	\$ 626,000	\$ 1,434,258
Non-budgétaire	<u>2,700</u>	<u>40,000</u>	<u>42,700</u>
	<u>\$ 810,958</u>	<u>\$ 666,000</u>	<u>\$ 1,476,958</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (C)</u>			
Budgétaire	\$ 660,146	\$ 839,111	\$ 1,499,257
Non-budgétaire	<u>20,000</u>	<u>9,700</u>	<u>29,700</u>
	<u>\$ 680,146</u>	<u>\$ 848,811</u>	<u>\$ 1,528,957</u>
<u>BUDGET TOTAL DÉPOSÉ</u>			
Budgétaire	\$44,843,844	\$89,513,707	\$134,357,551
Non-budgétaire	<u>192,975</u>	<u>54,552</u>	<u>24,527</u>
	<u>\$45,036,819</u>	<u>\$89,568,259</u>	<u>\$134,605,078</u>

Cadre de dépenses actuel	
Prévisions budgétaires totales	\$134.4 milliards *
Prévisions budgétaires totales projetées	\$134.4 milliards
Dépenses budgétaires projetées	
(comprend la consolidation des comptes)	\$142.9 milliards

* Comprend .95 milliard de dollars imputable aux dépenses de l'exercice financier précédent.

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR
COMPRIS DANS LE
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C), 1989-1990

Les 38 crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I ci-joint par portefeuille et par organisme. On y indique également le numéro de la page où figure chaque crédit dans le document original.

Ces crédits se répartissent en trois grandes catégories: la catégorie dans laquelle s'inscrit le crédit est indiquée par un << X >> et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un << X >> et les secondaires, par un astérisque (*)

- A. Vingt-cinq crédits concernent le virement de fonds entre des crédits budgétaires courants. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- B. Cinq crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- C. Huit crédits concernent les cas divers suivants (pour lesquels des explications supplémentaires sont données à l'appendice II):
- deux crédits qui autorisent l'émission de billets à vue à des institutions financières internationales - Agence canadienne de développement international;
 - un crédit accordant une garantie à la compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada - Finances;
 - un crédit autorisant le rajustement des comptes du Fonds renouvelable des Travaux publics en raison de dépenses qui ne peuvent être récupérées - Travaux publics;
 - quatre crédits annulant certaines dettes envers Sa Majesté du chef du Canada - Emploi et immigration (2 crédits); Industrie, sciences et technologie et Anciens combattants.

Division des prévisions budgétaires
le 7 mars 1990

APPENDICE I

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR COMPRIS
DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
SUPPLÉMENTAIRE (C), 1989-1990

<u>Page</u>	<u>Portefeuille/Organisme</u>	<u>Vote</u>	<u>Catégories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
29	Affaires extérieures - Agence canadienne de developpement international	30c		X	
29	Affaires extérieures - Agence canadienne de developpement international	L35c			X
29	Affaires extérieures - Agence canadienne de developpement international	L40c			X
38	Agriculture	5c	X		
38	Agriculture	15c		X	
40	Agriculture	20c	X		
41	Anciens combattants	3c			X
44	Communications - Société Radio - Canada	40c	X		
57	Emploi et Immigration	1c	X		
58	Emploi et Immigration	6c	*		X
58	Emploi et Immigration	10c		X	
59	Emploi et Immigration	15c	X		
59	Emploi et Immigration	17c	*		X
59	Emploi et Immigration	20c	X		
71	Finances	18c			X
75	Industrie, sciences et technologie	3c			X
75	Industrie, sciences et technologie	10c	*	X	
77	Industrie, sciences et technologie	30c	X		
80	Industrie, sciences et technologie - conseil national de recherches du Canada	70c	X		
86	Pêches et Océans	1c	X		
93	Santé nationale et bien-Être social	1c	X	*	
94	Santé nationale et bien-Être social	5c	X		
94	Santé nationale et bien-Être social	10c	*	X	
96	Santé nationale et bien-Être social	15c	X		
99	Santé nationale et bien-Être social	35c	X		

<u>Page</u>	<u>Portefeuille/Organisme</u>	<u>Vote</u>	<u>Catégories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
100	Santé nationale et bien-Être social	50c	X		
102	Santé nationale et bien-Être social	55c	X		
102	Santé nationale et bien-Être social	60c	X		
111	Soliciteur général - service correctionnel	10c	X		
113	Transports	5c	X		
113	Transports	17c	X		
113	Transports	20c	X		
113	Transports	25c	X		
113	Transports	26c	X		
113	Transports	45	X		
118	Transports - Office national des transports	70c	X		
123	Travaux Publics	2c			X
125	Travaux Publics	22c	X		

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversAffaires extérieures - Agence canadienne
de développement internationalCrédit L35c

Élargir les fins du crédit L35 (Affaires extérieures) de la Loi de crédits no 3 de 1989-1990, pour augmenter de \$223,600,000 à \$244,000,000 la valeur de billets à vue, non productifs d'intérêts et non négociables qui peuvent être émis conformément à la Loi d'aide au développement international (institutions financières) à titre de contributions aux fonds d'institutions financières internationales.

Explication

L'élargissement de l'autorisation donnée par le crédit L35c (Affaires extérieures) permettra la délivrance d'un billet à vue anticipé évalué à \$20,400,000 sur la cinquième augmentation de capital du Fonds asiatique de développement, l'organe de prêts au développement à taux de faveur de la Banque asiatique de développement.

Le paiement du billet à vue sera fait avec les fonds budgétaires au cours des prochaines années en vertu des autorisations législatives de la Loi sur l'aide au développement international (institutions financières).

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversAffaires extérieures - Agence canadienne de
développement internationalCrédit L40c

Élargir les fins du crédit L40 (Affaires extérieures) de la Loi de crédits n^o 3 de 1989-1990, pour inclure; b) délivrance de billets à vue, non productifs d'intérêts et non négociables évalués à \$2,600,000 à la Banque interaméricaine de développement, le montant en question ne devant pas dépasser l'équivalent de \$2,184,930 US.

Explication

L'élargissement de l'autorisation donnée par le crédit L40c (Affaires extérieures) permet la délivrance d'un billet à vue évalué à \$2,600,000 (canadiens), ne devant pas dépasser \$2,184,930 (U.S.), à la Banque interaméricaine de développement pour remplir les obligations du Canada envers les États-Unis à l'égard de la cinquième tranche des ressources générales et du revenu du capital souscrit de la Banque.

Le paiement des billets à vue sera fait pendant les exercices à venir avec des fonds non budgétaires en vertu de l'autorisation législative de la Loi sur l'aide au développement international (institutions financières).

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversAnciens combattantsCrédit 3c

Anciens combattants - Conformément à l'article 25(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques, radier des comptes du Canada une dette de \$10,927.55 due à Sa Majesté du chef du Canada; consistant en la balance d'un emprunt qui faisait par délégation de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, conformément aux Parties I, II et III de cette loi modifiée par le crédit L55 de la Loi portant affectation de crédit N° 3, 1970 - Pour autoriser le virement de \$10,927 du crédit 1, (Anciens combattants), Loi de crédits N° 3 de 1989-1990.

Explication

Ce poste prévoit la radiation d'une dette irrécouvrable de \$10,927.55 à Sa Majesté du chef du Canada en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants. La somme sera radiée de l'État de l'actif et du passif du Canada, conformément au Règlement sur la radiation des dettes.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversEmploi et ImmigrationCrédit 6c

Conformément à l'article 25(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques, radier 63 dettes des Comptes du Canada envers Sa Majesté du chef du Canada, lesquelles totalisent globalement \$16,930.33 et concernent des trop-payés du compte des rentes sur l'État - Pour autoriser le virement au présent crédit de \$16,930 du crédit 5 (Emploi et Immigration) de la Loi de crédits n° 3 de 1989-90.

Explication

Ce poste autorise la radiation de 63 trop-payés du compte des rentes sur l'État pour un total de \$16,930.33. Ces comptes sont des dettes comprises dans l'État de l'actif et du passif du Canada. Les trop-payés sont irrécouvrables parce que:

- le débiteur est décédé;
- le débiteur ne réside plus au Canada;
- les frais de recouvrement ne sont pas justifiés.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversEmploi et ImmigrationCrédit 17c

Conformément à l'article 25(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques, radier 785 dettes des Comptes du Canada envers Sa Majesté du chef du Canada, lesquelles totalisent globalement \$251,915.48 concernant des prêts pour le transport émis selon l'article 121 de la Loi sur l'immigration - Pour autoriser le virement au présent crédit de \$251,915 du crédit 10 (Emploi et Immigration) de la Loi de crédits n° 3 de 1989-1990.

Explication

Ce poste autorise la radiation de 785 prêts au transport pour un total de \$251,916. Ils sont radiés pour les raisons suivantes:

- le débiteur ne réside pas au Canada ou est introuvable;
- le débiteur est décédé;
- le débiteur ne peut pas rembourser le prêt.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversFinancesCrédit 18c

Conformément à l'article 29 de la Loi sur la gestion des finances publiques, autorsier le Ministre à fournir, au nom de Sa Majesté du chef du Canada, une garantie d'au plus \$160,000,000 à la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada visant 90% des pertes nettes estimatives des prêteurs en cas de liquidation de ladite compagnie pour les prêts garantis par des hypothèques portant sur des biens immobiliers, si ces prêts sont garantis par la Compagnie d'assurance d'hypothèques de Canada.

Explication

En juillet 1988, la Banque des règlements internationaux a publié de nouvelles lignes directrices sur la suffisance du capital à l'intention des banques à vocation internationale. Auparavant l'actif des banques assurées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada était traité de la même façon, mais depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles, une banque ayant une hypothèque assurée par la CAHC doit avoir une réserve de \$4,000 par tranche de \$100,000 d'actif alors qu'aucune réserve de capital n'est exigée pour l'actif assuré par la SCHL parce que celle-ci est un organisme fédéral. Les règles désavantagent donc la CAHC par rapport à la SCHL sur le plan de la concurrence. Le poste de \$1 donne donc à la CAHC une garantie qui rétablit l'équilibre concurrentiel.

La garantie oblige la CAHC à verser à une caisse d'amortissement des fonds qu'administre le gouvernement fédéral à un taux qui couvrirait une bonne partie du risque pris par lui pour la garantie si la CAHC devait échouer. La CAHC doit aussi payer une prime au gouvernement fédéral pour le risque en question, prime qui ira directement Trésor.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversIndustrie, Sciences et TechnologieCrédit 3c

Conformément à l'article 25(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques, radier des comptes du Canada, un montant de \$99,541.47 dû à Sa Majesté du chef du Canada par Ressources Gulf Canada Ltée (appelée antérieurement Gulf Canada Ltée) - Pour autoriser le virement au présent crédit de \$99,541 du crédit 60 (Industrie, Sciences et Technologie) des Lois de crédits n° 3 et n° 4 de 1989-1990.

Explication

Le 1^{er} juillet 1977, aux termes du Programme de modernisation de l'industrie pour les exportations de la défense, le MAS a conclu un marché avec Gulf Oil au nom d'ISTC. Le marché totalisant \$1,381,000 concernait la modernisation d'une usine à Shawinigan. Gulf Oil devait rembourser 50 % de la somme en plusieurs mensualités entre 1982 à 1986. En 1982, la première mensualité a été versée, et les installations ont été vendues à Le Carbure Shawinigan. ISTC a recouvré \$590,958 de Gulf Oil et de Carbure Shawinigan, mais \$99,542 sont impayés.

APPENDICE IIExplications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversTravaux publicsCrédit 2c

Services - Fonds renouvelable des Travaux publics - Pour autoriser le Ministre à ajuster les comptes du fonds renouvelable des Travaux publics par (a) une somme de \$31,260,334, ce qui représente des dépenses encourues pour d'autres ministères du gouvernement, agences et Sociétés d'État durant les années fiscales, 1981-1982 à 1987-1988 et qui ne peuvent être récupérées, et par (b) une somme de \$64,300,000, pour compenser des pertes de fonctionnement en 1988-1989.

Explication

- a) Pendant la période allant de 1981-1982 à 1987-1988, c'est-à-dire avant la restructuration de Travaux publics Canada en vertu du régime de calcul des frais axé sur le marché, le fonds renouvelable des Travaux publics avait accumulé des comptes débiteurs totalisant \$31,300,000, que les ministères, les organismes et les sociétés d'État n'avaient pas réglé. Voici les sommes dues par catégorie:

Ministres et organismes mentionnés à l'annexe A	\$ 9,076,066
Ministres et organismes mentionnés à l'annexe B	618,480
Société d'État mentionnées à l'annexe C	19,155,313
Sociétés d'État non mentionnées	31,987
Déficit accumulé au 31 mars 1988	<u>2,378,388</u>
Total	31,260,334

- b) En 1988-1989, le régime précité est entré en vigueur à Travaux publics Canada. Le Budget des dépenses principal est parti d'hypothèses sur les recettes tirées des services rendus. Comme les recettes ne se sont pas matérialisées entièrement, le fonds renouvelable est en déficit.

Le fonds renouvelable fait l'objet d'une autorisation législative permettant de prélever \$450,000,000 pour assurer le fonctionnement quotidien du fond. La somme prélevée à ce jour atteint presque le plafond autorisé et, comme les montants susmentionnés ne seront jamais couverts par les recettes, on propose de les radier des livres du fonds.

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (C), 1989-1990

MINISTÈRE PROGRAMME	POSTE	BRUT	TRANSFERT	CRÉDIT NET	VOTE AUG
Agriculture					
Agro-alimentaire					
- Achat de porc canadien pour la revente à l'U.R.S.S.	\$13,024,499	\$13,024,498		\$1	5
Communications					
- Programme d'initiatives culturelles	\$7,332,442	\$3,625,719		\$3,706,723	10
Société Radio-Canada					
- Coûts en capital supplémentaires	\$9,571,000	\$9,570,999		\$1	40
Musées nationaux du Canada					
- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$9,505,000	-		\$9,505,000	75
- Parc Laurier / L'aménagement	\$15,405,000	-		\$15,405,000	80
Emploi et Immigration					
Gestion générale et services					
- Coûts de fonctionnement et coûts en capital supplémentaires - Réaffectation des ressources	\$8,295,000	\$8,295,000		\$0	1
Énergie atomique du Canada, Limitée					
- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$80,000,000	-		\$80,000,000	45
Environnement					
Services de l'environnement					
- Besoins en matière de santé et sécurité	\$23,631,200	-		\$23,631,200	5
Affaires extérieures					
Intérêts du Canada à l'étranger					
- Augmentation des coûts de fonctionnement	\$7,681,000	\$4,952,000		\$2,729,000	1
- Assistance d'ordre économique à la Pologne et la Hongrie	\$10,100,000	\$10,100,000		\$0	1
- Fonds de stabilisation pour la Pologne	\$18,615,000	-		\$18,615,000	10
Finances					
Politiques financières et économiques					
- Développement de la politique et campagne de publicité sur la taxe sur les produits et	\$14,897,000	-		\$14,897,000	1

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS (égale ou de plus de 5M\$)
inscrite au Budget supplémentaire (C), 1989-1990

MINISTÈRE PROGRAMME	POSTE	BRUT	TRANSFERT	CRÉDIT NET	VOTE AUG
Politiques financières et économiques (Cont'd)					
	- Réseau de systèmes informatiques	\$8,120,000	-	\$8,120,000	1
	- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$8,564,500	-	\$8,564,500	1
Pêches et Océans					
	- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$8,850,700	\$8,850,699	\$1	1
Forêts					
	- Fonds supplémentaires pour des ententes de mise en valeur de ressources forestières	\$18,700,880	-	\$18,700,880	10
Affaires indiennes et Nord canadien					
	- Affaires indiennes et inuit	\$5,849,952	-	\$5,849,952	8
	- Radiation de dettes	\$14,865,147	\$14,279,548	\$585,599	15
Expansion industrielle régionale					
	- Industrie et technologie	\$14,225,000	\$14,225,000	\$0	1
	- Transfert de responsabilités du ministère d'État (Sciences et Technologie)	\$32,430,002	\$32,430,001	\$1	10
Développement économique des régions et des autochtones.					
	- Subventions et contributions supplémentaires d0 au transfert de Sciences et Technologie	\$23,000,000	\$22,999,999	\$1	30
Agence spatiale canadienne					
	- Agence spatiale du Canada	\$14,476,200	-	\$14,476,200	32
	- Poursuite du projet RADARSAT	\$9,368,000	-	\$9,368,000	40
Banque fédérale de développement					
	- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$15,628,501	-	\$15,628,501	5
Justice					
	- Aide juridique - entente sur le partage des coûts avec les provinces et territoires				

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES POSTES VOTÉS (égale ou de plus de 5M\$)
inscrits au Budget supplémentaire (C), 1989-1990

MINISTÈRE PROGRAMME	POSTE	BRUT	TRANSFERT	CRÉDIT NET	VOTE AUG
Travail					
	- Programme d'adaptation des travailleurs âgés	\$46,500,000	-	\$46,500,000	5
Défense nationale					
	- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$30,000,000	\$30,000,000	\$0	1
	- Déménagement d'immobilisations à BFC Toronto (Downsview)	\$40,000,000	-	\$40,000,000	1
	- Coûts en capital supplémentaires	\$50,000,000	-	\$50,000,000	5
	- Augmentation du compte d'avances du fonds de roulement	\$20,000,000	-	\$20,000,000	11
Santé nationale et Bien-être social					
Services et promotion de la santé					
	- Coûts de fonctionnement supplémentaires, subv. et contrib. (stratégie sur le SIDA)	\$7,732,000	\$7,731,998	\$2	10
Services médicaux					
	- Coûts de fonctionnement supplémentaires	\$8,910,000	\$6,566,000	\$2,344,000	25
Douanes et Accise					
	- Travaux préparatoires concernant la Taxe sur les produits et services	\$41,332,000	-	\$41,332,000	1
	- Frais d'administration supplémentaires de l'Accord de libre-échange	\$9,615,000	-	\$9,615,000	1
	- Coûts de fonctionnement et coûts en capital supplémentaires	\$6,244,000	-	\$6,244,000	1
	- Travaux préparatoires concernant la Taxe sur les produits et services	\$24,309,000	-	\$24,309,000	5
Impôt					
	- Travaux préparatoires concernant la Taxe sur les produits et services	\$13,807,000	-	\$13,807,000	10
	- Imprimerie et frais postaux	\$5,740,000	-	\$5,740,000	10
	- Coûts en capital supplémentaires	\$5,240,000	-	\$5,240,000	15

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 22, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Roch Bolduc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: This is the second meeting of the committee to examine the Main Estimates for fiscal 1990-91. We have with us again this morning officials from Treasury Board along with the Comptroller General of Canada, who have made themselves available for questioning. I open the floor to questions.

Senator Marsden: Mr. Chairman, unfortunately I was not here last night, so if I am asking questions that have been answered I hope you will understand. As you know, the Senate has a special interest in the Unemployment Insurance Program. For the subsidy which the government puts into the UI account, \$3.2 billion appears in the Estimates. It is not indicated in the expenditure reductions. Would you explain what is going on there, and what would be the impact of Bill C-21 on the Estimates of the department in the current fiscal year?

Mr. Ian Clark, Secretary of the Treasury Board: Mr. Chairman, the Estimates tabled before the house only take into account legislation that is extant. Therefore, the Estimates are based on the current Unemployment Insurance statutes. Let me ask Mr. Darling to describe exactly what would happen if Bill C-21 as passed by the house became law.

Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Briefly, the bill that is before Parliament provides that the full cost of the Unemployment Insurance Program will be paid by the premiums of employers and employees. No government contributions will be made under that bill. Consequently the amount that shows in the Estimates of the Department of Employment and Immigration, the \$3.2 billion, would not show in this department's estimates in the future. In addition, there is in the Main Estimates what we call an adjustment of accounts entry which for the current Unemployment Insurance Program is approximately \$11 billion. For the first time that is shown in the summary of the Main Estimates but not in the departmental estimates. In previous years, we did not even reflect it in the line entries of the Main Estimates.

What will happen is that that adjustment of account entry will be increased by the \$3.2 billion, which will be paid by the revenues from premiums rather than from the Consolidated Revenue Fund. The net effect of all of this to the total government spending plan and to the total of the Main Estimates, the \$147.6 billion, is zero. It is accounted for in different places but the total spending plan is not affected. It is a question of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 11 heures, pour étudier le budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Roch Bolduc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: C'est aujourd'hui la deuxième séance que le Comité consacre à l'étude du budget des dépenses principal pour l'année financière 1990-1991. Nous accueillons à nouveau ce matin des fonctionnaires du Conseil du Trésor et le Contrôleur général du Canada, qui sont là pour répondre à nos questions. Les membres du Comité ont la parole.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, comme je n'étais malheureusement pas là hier soir, je suis susceptible de poser des questions auxquelles on a déjà répondu. Vous savez que le Sénat s'intéresse tout particulièrement au programme de l'assurance-chômage. Selon les prévisions budgétaires, la subvention que verse le gouvernement au compte d'assurance-chômage est de 3.2 milliards de dollars. On n'indique aucune diminution des dépenses. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi et me dire quel serait l'effet du projet de loi C-21 sur les prévisions budgétaires ministérielles pour l'année financière en cours?

M. Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor: Monsieur le président, les prévisions budgétaires déposées devant la Chambre tiennent compte uniquement des lois en vigueur. Autrement dit, les prévisions budgétaires ont été calculées à partir de la législation actuelle de l'assurance-chômage. Je vais demander à M. Darling d'exposer ce qui se passera au juste si le projet de loi adopté par la Chambre entre en vigueur.

M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: En vertu du projet de loi présenté au Parlement, le total des coûts du programme de l'assurance-chômage devra être réglé avec les cotisations des employeurs et des employés; le gouvernement ne versera plus aucune contribution. Par conséquent, le montant que vous apercevez dans les prévisions budgétaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, ces 3.2 milliards de dollars, n'apparaîtra plus à l'avenir. De plus, il y a dans le budget des dépenses principal ce qu'on appelle une écriture de régularisation des comptes qui est actuellement d'environ 11 milliards de dollars pour le programme d'assurance-chômage. C'est la première fois que cela est indiqué dans le sommaire du budget des dépenses principal, mais pas dans les prévisions budgétaires ministérielles. Les années précédentes, ce n'était même pas mentionné dans le budget des dépenses principal.

On va donc augmenter de 3.2 milliards de dollars cette écriture de régularisation puisque ce montant sera payé grâce aux cotisations et non plus à même le trésor public. L'effet net de tout cela sur l'ensemble du plan de dépenses du gouvernement et sur le total du budget des dépenses principal, 147.6 milliards de dollars, est nul. C'est inscrit à plusieurs endroits, mais il n'y a pas de plan de dépenses. Cela dépend de la source de revenu

[Text]

what is the source of revenue for that spending plan, which is being changed by Bill C-21.

Senator Stewart: I have a supplementary question. I am looking at page 6-2 where it shows the government's contribution as \$2.889 billion. Underneath that is the government's contribution in respect of fishermen's benefits. I notice that the amount has gone down slightly. I assume that there is some very specific reason for recording so small a reduction, otherwise I would have thought that the \$286 million would have been carried over into 1990.

Mr. Darling: Each year when we prepare the Estimates of expenditures for statutory programs, the department reassesses its projection of expenditures under those programs and takes into account all the variables that affect the program. In the case of the fishermen's program, the average value of the catch is a factor that affects the average payout per person and the number of people who are projected to be eligible under the program. There is no coincidence between the \$286 million and the \$284 million. Each year that number is reassessed based on the best information at that time.

Senator Marsden: I have a general question about something on that same page. I notice that all the ministers' salary and motor car allowances have gone up by \$1,000 across the board. Is that a calculation or an estimate?

Mr. Darling: It is a precise calculation using a particular formula. It is the normal adjustment in salaries for ministers, Members of Parliament and senators made on January 1 each year, and it is reflected in the portion of the minister's salary that accrues as a Minister of the Crown, not the portion of the salary he receives as a Member of Parliament.

Senator Marsden: So it is not the salary of the driver?

Mr. Darling: No. In fact, it is strictly a salary or allowance paid to each Minister of the Crown over and above the basic Members' of Parliament indemnity.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I would like to hear from Mr. Clark or from Mr. Darling a comment on the inclusion of ministers' salaries as a statutory item. I know that this system is not new, but I was always taught that if the House of Commons decided to defeat a government or put it out of office, the ultimate weapon was not a vote of non-confidence, which has no legal significance, but to defeat an appropriation bill and thus deprive the Ministers of the Crown of their salaries. Nevertheless, here we find—and it is not just this government but previous governments—that the ministers have taken care of themselves or, at least, Parliament has taken care of them.

Senator Simard: You can't blame them.

Senator Stewart: That may be your view as a former minister.

Senator Doody: First things first.

Senator Stewart: Has there been discussion in recent times, say, the last 10 or 15 years, of the inclusion of ministers' salaries as a statutory item rather than as an item to be provided

[Traduction]

du plan de dépenses, ce que vient modifier le projet de loi C-21.

Le sénateur Stewart: J'ai une question supplémentaire. À la page 14-2, on indique que la contribution de l'État est de 2,889 milliards de dollars. En-dessous, il y a la contribution de l'État au titre des prestations versées aux pêcheurs. Je constate que le montant a diminué quelque peu. Je présume qu'on doit avoir une raison très précise pour indiquer une diminution aussi faible, sinon on aurait pu indiquer encore 286 millions pour 1990.

M. Darling: Chaque année, lors de la préparation des prévisions budgétaires pour les programmes législatifs, le ministère revoit sa projection des dépenses en tenant compte de toutes les variables qui influent sur les programmes. Dans le cas de celui des pêcheurs, la valeur moyenne des prises contribue à déterminer les prestations moyennes par personne et le nombre de personnes admissibles au programme. Il n'y a rien de commun entre les 286 millions et 284 millions de dollars. Chaque année, le montant est recalculé en tenant compte de tous les renseignements disponibles.

Le sénateur Marsden: J'ai une question générale au sujet d'un autre poste à la même page. Je remarque que le traitement et les allocations pour automobile prévus pour tous les ministres ont augmenté de \$ 1 000. Est-ce un calcul ou une estimation?

M. Darling: C'est un calcul précis à l'aide d'une formule donnée. Il s'agit d'un rajustement normal du traitement des ministres, députés et sénateurs qui est fait, chaque année, le 1^{er} janvier. Cela correspond seulement au traitement que touchent les ministres à ce titre, et pas à leur rémunération comme député.

Le sénateur Marsden: Ce n'est donc pas le salaire du chauffeur?

M. Darling: Non. C'est la rémunération que reçoit chaque ministre en plus de son traitement et de son indemnité de député.

Le sénateur Stewart: Je voudrais savoir ce que pense M. Clark ou M. Darling du fait de présenter le traitement des ministres comme un poste législatif. Je sais que ce n'est pas nouveau, mais on m'a toujours dit que si la Chambre des communes souhaitait défaire un gouvernement, sa meilleure arme n'était pas la motion de défiance, qui a peu de poids, mais le rejet d'une loi de crédits qui permet de priver les ministres de leur traitement. Pourtant, le gouvernement actuel, comme les précédents, ou du moins le Parlement, prend bien soin des ministres.

Le sénateur Simard: Vous ne pouvez pas les en blâmer.

Le sénateur Stewart: Vous dites cela parce que vous avez déjà été ministre.

Le sénateur Doody: Il faut avoir le sens des priorités.

Le sénateur Stewart: A-t-on déjà envisagé, depuis 10 ou 15 ans, de présenter le traitement des ministres comme un poste législatif plutôt que comme un poste budgétaire que le Parlement doit adopter automatiquement année après année, en

[Text]

by Parliament from year to year, assuming that the minister still retains the confidence of the House of Commons?

Mr. Clark: I would refer the committee to page 21-2 dealing with Parliament and note that all officers and members of Parliament, as well as judges and members of the Senate, are included under the statutory payment régime. The answer to the question: "Has it been reviewed in the last 10 years?" Not to our knowledge.

Senator Stewart: I am not saying anything with regard to the indemnity of members of the House of Commons or members of the Senate because they are not defeated by the House of Commons.

Senator Simard: You are zeroing in on the ministers.

Senator Stewart: Yes, exactly.

The Deputy Chairman: You are referring to them as functionaries.

Senator Stewart: I am referring to them as employees of the Crown. They receive separate cheques as ministers which is not to be confused with their parliamentary indemnity. I guess the answer is that the question of the salaries of the ministers of the Crown has not been re-examined in the last 10 or so years.

Mr. Clark: I do not have the bill in front of me but I believe ministers are mentioned in the same bill. The bill has not been examined in the last 10 years.

Senator Simard: There is a notion out there that if the government would only reduce the number of ministers and departments we would have our \$30 billion deficit under control. Could our witnesses prepare a paper for us showing the cost of having one minister and the staff to serve that minister? Can you tell me off the top of your head what that figure might be? If we were to reduce the Cabinet by six or eight, how much would we be saving, providing that what has to be done can be spread over other departments? What would be the savings by the reduction of six or eight ministers?

Mr. Clark: It is a fairly easy arithmetical exercise to add up the direct costs. One would simply add up the cost of the minister's salary, the car, the driver and the minister's direct exempt staff.

I assume that when people make the point that a smaller ministry would lead to significant savings, they are implying that fewer ministers would spend less money; fewer ministers would generate fewer program expenditures; provide fewer initiatives in areas; presumably, deal with fewer client groups among the Canadian population and thereby reduce the pressure on government expenditure overall. We can certainly provide the direct arithmetical simple accounting costs of the ministers and the ministers' offices.

Senator Simard: Would you do that?

Mr. Clark: Yes.

Senator Simard: While you are at it, perhaps you could give us the direct costs of all the ministers under the present situation.

[Traduction]

présument que les ministres vont conserver la confiance de la Chambre des communes?

M. Clark: Je vous renvoie à la page 22-2, sous la rubrique Parlement. Vous pouvez observer que le traitement de tous les dignitaires et députés de la Chambre des communes, ainsi que de tous les juges et sénateurs, est considéré comme un crédit législatif. Quant à votre question, la réponse, c'est qu'à notre connaissance, il n'y a eu aucune étude depuis 10 ans.

Le sénateur Stewart: Je n'ai rien à redire en ce qui concerne l'indemnité des députés et des sénateurs puisqu'ils ne peuvent pas être défaits par la Chambre des communes.

Le sénateur Simard: Vous visez uniquement les ministres.

Le sénateur Stewart: Exactement.

Le vice-président: Vous les considérez comme des fonctionnaires.

Le sénateur Stewart: Je les considère comme des employés de la Couronne. En tant que ministres, ils reçoivent un chèque supplémentaire qu'il ne faut pas du tout confondre avec leur indemnité parlementaire. En fait, la réponse, c'est que la question du traitement des ministres de la Couronne n'a pas été revue depuis une dizaine d'années.

M. Clark: Je n'ai pas le projet de loi sous les yeux, mais il me semble qu'il y est aussi question des ministres. On n'a pas repensé le libellé du projet de loi depuis 10 ans.

Le sénateur Simard: D'aucuns croient que si le gouvernement réduisait le nombre des ministres et des ministères, on arriverait à contrôler le déficit de 30 milliards de dollars. Nos témoins pourraient-ils préparer un document qui nous montrerait combien coûte un ministre et le personnel dont il a besoin? Pouvez-vous me dire comme cela quel serait ce montant? Si on devait supprimer six ou huit portefeuilles, combien pourrait-on économiser, en présument que les responsabilités des portefeuilles supprimés puissent être confiées à d'autres? Combien pourrait-on économiser en supprimant six ou huit ministres?

M. Clark: C'est un exercice arithmétique assez simple que de calculer les coûts directs. Il suffit d'additionner les dépenses pour le traitement du ministre, son automobile, son chauffeur et pour le personnel de son cabinet.

Je présume que ceux qui prétendent qu'un Cabinet réduit permettrait d'épargner beaucoup croient que s'il y avait moins de ministres, il y aurait moins de dépenses, moins de programmes, moins de projets dans certains domaines; qu'on ferait affaire avec une clientèle réduite parmi la population canadienne, ce qui allégerait la pression à la hausse sur l'ensemble des dépenses gouvernementales. Nous pouvons certainement vous fournir les coûts comptables simples des ministres et de leurs cabinets.

Le sénateur Simard: Vous le pouvez?

M. Clark: Certainement.

Le sénateur Simard: Pourriez-vous, par la même occasion, nous donner les coûts directs de tous les ministres actuels.

[Text]

Senator Stewart: Then you can decide which ones you will drop.

Senator Simard: We will leave that to the opposition.

Senator Marsden: When Air Canada was a publicly-owned corporation, passes were provided to all ministers. Those have now been removed. I do not know how to find the additional travel costs for ministers and their spouses now that the travel passes have been eliminated.

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada: At this time there have been no adjustments to ministers' budgets for the estimated increase in travel costs associated with that.

Senator Marsden: Is the implication then that within their departmental budget they find these additional travel costs?

Mr. Macdonald: When ministers travel on departmental business they can, of course, charge the departmental budget for legitimate travel expenses related thereto.

Senator Marsden: Have they always done that? Was the pass used only for personal travel?

Mr. Macdonald: I, frankly, cannot tell you the use ministers made of the pass. That is an arrangement that was between the minister's office and the airline company. However, I can say that a significant portion of the ministers' travel is related to departmental business and is legitimately charged to departmental budgets.

Senator Marsden: I would refer you to Part I, Table 2.6, "Change in Budgetary Expenditures." There we see \$375 forecast for equal pay. Could you tell me how that is going to operate and where that stems from?

Mr. Clark: As you know, on January 26, the president announced that there would be both retroactive and ongoing payments to employ female-dominated groups. That is the estimate of the cost of providing both retroactive payment and the ongoing payment for this fiscal year. The reason we have not allocated it among each department is because we did not have the calculations finalized by that time.

Senator Marsden: May I ask if, in previous years, there has been a similar entry?

Mr. Clark: I suspect that that was just part of the salary budget for each department. It was never as significant a number as that.

Senator Marsden: You are right about that.

Mr. Clark: As you know, payments and adjustments have been made for various groups over the years.

Mr. Darling: There were some previous settlements in past years. If we knew about those in time to include them in the Main Estimates we would have included them in the appropriate department salary budget. This one came in at the end of January after we had, in effect, closed the printing plates and we could not go back and spend another month recalculating it. Therefore, we put the amount in the Treasury Board Contingency Fund.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Cela vous permettra de choisir lesquels devraient disparaître.

Le sénateur Simard: Je préfère laisser cela à l'opposition.

Le sénateur Marsden: Quand Air Canada était une société d'État, elle donnait des laissez-passer à tous les ministres. Ce n'est plus le cas. Je ne sais pas comment trouver les frais de voyages supplémentaires des ministres et de leurs conjoints depuis la suppression des laissez-passer.

M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada: Il n'y a eu encore aucun rajustement des budgets de voyages des ministres pour les frais supplémentaires qui pourraient en résulter.

Le sénateur Marsden: Est-ce que cela signifie que les ministres doivent trouver les fonds supplémentaires dans le budget de leur ministère?

M. Macdonald: Quand un ministre voyage au nom de son ministère, il peut évidemment lui faire payer tous les frais de déplacement légitimes.

Le sénateur Marsden: Est-ce que cela s'est toujours fait ainsi? Les laissez-passer étaient-ils utilisés uniquement pour les voyages à titre privé?

M. Macdonald: Franchement, je suis incapable de vous dire quel usage les ministres faisaient de leur laissez-passer. C'était une entente entre le cabinet du ministre et la compagnie aérienne. Je peux dire toutefois qu'une bonne partie des déplacements des ministres se fait pour le compte des ministères et est donc légitimement imputée à leur budget.

Le sénateur Marsden: Je vous renvoie à la partie I, tableau 2.6, «Variation des dépenses budgétaires». On y prévoit \$375 pour la parité salariale. Pouvez-vous me dire comment fonctionnera le programme et de quoi il découle?

M. Clark: Vous savez que, le 26 janvier dernier, le président a annoncé qu'il y aurait versement de paiements rétroactifs et continus aux groupes d'employés à majorité féminine. C'est le coût prévu de la rétroactivité et des autres paiements qui seront versés durant l'année financière. On n'a pas réparti ce montant entre les divers ministères parce qu'on n'a pas terminé les calculs à temps.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous me dire s'il y avait un poste semblable les années précédentes?

M. Clark: Je présume que cela faisait tout simplement partie de la masse salariale de chaque ministère parce que le montant n'était alors pas aussi élevé.

Le sénateur Marsden: Vous pouvez en être sûr.

M. Clark: Vous savez que, depuis quelques années, divers groupes ont profité de paiements et de rajustements.

M. Darling: Il y a eu d'autres règlements ces dernières années. Quand nous le savions à temps, nous pouvions les ajouter à la masse salariale du ministère intéressé, dans le Budget des dépenses principal. Ce règlement-ci est intervenu à la fin de janvier alors que les planches étaient déjà toutes prêtes et nous ne pouvions pas passer un autre mois à refaire les calculs. Nous avons donc décidé d'inscrire le montant dans le fonds des éventualités du Conseil du Trésor.

[Text]

Senator Marsden: The House of Commons has announced it is going to make pay equity payments to staff there this week. Will that just appear under ordinary salaries and allowances and, when the Senate does it—which I trust it will soon—will the same thing happen?

Mr. Darling: When you raise the Senate and the House of Commons, I have to consult with my staff because there is the technical problem of whether they are permitted access to Vote 5.

The short answer is, yes. Any increase in their spending for that purpose will be funded from the Treasury Board Vote 5 and, therefore, it does not require a further appropriation from Parliament.

Senator Marsden: I apologize for the nit-picking quality of my next comment but there is nothing close to equal pay going on. You mean “pay equity” do you not? These payments are an attempt to slowly reduce the existing inequity in pay. I am just quibbling about the word “equal” pay. It is false advertising.

Mr. Clark: It is extremely important. It is a fundamental point. The answer is that these calculations and payments are an attempt to provide full pay equity for those groups. The big groups that were affected were the CRs, which is mostly clerks; education support; and secretarial, stenographic and typing. The methodology compares the secretaries with male dominated groups, which are similar in their complexity, and the payment is made to make them precisely equal, or as close as the methodology will take it.

Senator Marsden: Exactly, within job classes?

Mr. Clark: Yes.

Senator Marsden: And it does not follow the Ontario style of one per cent of payroll per year? This is a full payment to bring them up to the same level?

Mr. Clark: Yes, exactly. It is quite a different methodology from the one Ontario uses.

Senator Bosa: Mr. Chairman, last night I put a number of questions to Mr. de Côtret when he appeared before the committee, and I was not entirely satisfied with the answers to two of them. I was promised by one of the officials, and I believe it was Mr. Darling, that he would have a response today. The questions related to the diminution of funds to Industry, Science and Technology, which includes the National Research Council, the Natural Sciences and Engineering Research Council, Statistics Canada and Canada Post. I was just wondering if you could inform us as to where these cuts appear, whether they are in the National Research Council, Statistics Canada or Canada Post, because that would give us a better picture as to whether we are investing less now in research compared to previous years.

Mr. Darling: Senator Bosa, we obviously will provide the information you requested on the comparison of the total investment in research across the government. I am sorry, I am

[Traduction]

Le sénateur Marsden: La Chambre des communes a annoncé cette semaine qu'elle allait verser des paiements à son personnel pour assurer l'équité salariale. Est-ce que ce montant va paraître au poste ordinaire des traitements et allocations; est-ce que ce sera la même chose pour le Sénat—qui devrait bientôt annoncer la même chose?

M. Darling: Quand vous mentionnez la Chambre des communes et le Sénat, je dois consulter mes collaborateurs parce que je ne suis pas certain si, techniquement, le Parlement peut se servir d'un crédit 5.

On me dit que oui. Toute augmentation de leurs dépenses pour ce motif sera financée par un crédit 5 du Conseil du Trésor; il ne sera donc pas nécessaire de faire adopter une nouvelle loi de crédits.

Le sénateur Marsden: Veuillez m'excuser d'être aussi pointilleux, mais quand vous parlez de salaire égal, vous voulez en fait dire «équité salariale», n'est-ce pas? Ces paiements tentent de réduire graduellement la disparité inéquitable des salaires. Je critique l'emploi du mot «égal» puisque, selon moi, c'est de la fausse représentation.

M. Clark: C'est extrêmement important. C'est même fondamental. Tous ces calculs et paiements tentent d'assurer pleinement l'équité salariale à tous ces groupes d'employés dont les plus nombreux étaient ceux des CR, surtout des commis, du personnel de soutien pédagogique, et des secrétaires, sténographes et dactylos. La méthodologie consiste à comparer les secrétaires, par exemple, avec les groupes où il y a surtout des hommes et dont le travail représente le même degré de complexité. Le versement a pour but de leur assurer un salaire égal ou presque.

Le sénateur Marsden: C'est cela, au sein de certaines catégories d'emplois?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Marsden: On n'a pas repris la formule ontarienne de un p. 100 de la paye par année? C'est un paiement complet qui les place au même niveau que les autres?

M. Clark: Oui, c'est cela. La méthode est bien différente de celle de l'Ontario.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, hier soir, j'ai posé quelques questions à M. de Côtret qui comparaisait devant le Comité, et deux de ses réponses m'ont laissé insatisfait. L'un de ses collaborateurs, M. Darling je crois, m'a promis une réponse aujourd'hui. Il s'agissait de la diminution des fonds versés à Industrie, Sciences et Technologie Canada, qui comprend le Conseil national de recherches, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, Statistique Canada et Poste Canada. Je voulais seulement savoir si vous pouviez nous indiquer où apparaissent les coupures, au Conseil national de recherches, à Statistique Canada ou à Poste Canada, par exemple, car cela nous permettrait mieux de déterminer si nous investissons maintenant moins dans la recherche qu'au cours des années passées.

M. Darling: Sénateur Bosa, nous allons évidemment vous fournir les renseignements demandés sur la comparaison du total investi par l'ensemble du gouvernement dans la recher-

[Text]

not in a position to give you that detail today, but we will make it available to the committee.

Senator Bosa: What about the transfer payments by the Secretary of State to the provinces concerning post-secondary education?

Mr. Darling: In the press kit that was made available by the President of the Treasury Board when we tabled the Main Estimates, and which was provided to all the senators, there was included a fact sheet called "Federal Transfers to Provinces, Territories and Municipalities". Table 1 on that fact sheet is a summary table showing, under heading C, the Established Programs Financing.

Senator Bosa: I am sorry, where is that?

Mr. Clark: It is table 1, which is the third sheet in. In that, we see the distribution as between cash and tax points. There is a sum of both the value of the tax points and the cash that is provided under the Established Programs Financing Act for the two components, both health and post-secondary education. The total entitlement is based upon a formula related to the increase in the gross domestic product and the growth in population in each province. That determines the aggregate amount that is available. To the extent that the value of the tax points is not sufficient to provide the full entitlement under the Established Programs Financing Act, the difference, the shortfall in the revenue, is made up by a cash transfer. Each year, because we have been in a long period of economic growth, the actual amount of cash that has to be transferred to make up the shortfall has been declining consistently, but in aggregate terms, when you take into account the sum of the two, the value of the tax points plus the value of the cash transfer, there has been steady growth. For the previous years it was equal to gross domestic product minus 2 per cent, which was the amendment made to that act in 1986. In the present budget, the minister announced that the entitlements of each province in 1989-90 would be held constant under that act for the next two fiscal years, except for the component related to population growth, which would still be increased. It is approximately a one per cent increase in population.

So the sum of the entitlements under the Established Programs Financing Act is being held at no price adjustment, or, if you like, no inflator because of growth in the gross domestic product, for the next two years, but there will continue to be an increment from the 1989-90 base reflecting the population growth of each province.

Senator Bosa: Which provinces suffer most under this program?

Mr. Darling: Obviously, it is a ratio relating to the population of each province.

Senator Bosa: We have an economic boom in Ontario and in Quebec.

Mr. Darling: The economic boom in Ontario would be a factor in compiling the gross domestic product for the nation, which establishes the total entitlement. The distribution is based on population; consequently, Ontario would share pro-

[Traduction]

che. Je suis désolé de ne pas être en mesure de vous fournir ces détails aujourd'hui, mais on les fera parvenir au Comité.

Le sénateur Bosa: Et les paiements de transfert du Secrétariat d'État aux provinces pour l'enseignement postsecondaire?

M. Darling: Dans le dossier de presse que remettait le président du Conseil du Trésor lors du dépôt du budget des dépenses principal, et qui a été transmis à tous les sénateurs, il y avait un feuillet d'information intitulé « Paiements de transfert fédéraux aux provinces, territoires et municipalités ». Le tableau 1 de ce feuillet est un sommaire indiquant, sous la rubrique C, le financement des programmes établis.

Le sénateur Bosa: Excusez-moi, où est-ce?

M. Clark: C'est le tableau 1, sur la troisième feuille. On y voit la répartition entre le comptant et les points fiscaux. Il y a le total de la valeur des points fiscaux et de la somme versée en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Le montant global auquel une province a droit est calculé suivant une formule liée à la hausse du produit intérieur brut et à la croissance démographique de chacune des provinces. On détermine ainsi le total disponible. Dans la mesure où les points fiscaux sont insuffisants pour donner droit au plein montant qu'autorise la Loi sur le financement des programmes établis, la différence, le manque à gagner, est comblée par un transfert de liquidités. Chaque année, comme nous sommes toujours dans une longue période de croissance économique, le montant à transférer pour compenser le manque à gagner diminue, mais, dans l'ensemble, quand on fait la somme des deux, c'est-à-dire la valeur des points fiscaux plus celle des paiements de transfert, on constate que, les années précédentes, elle était égale au produit intérieur brut moins 2 p. 100, ce qui correspond à la modification apportée à la loi en 1986. Dans le budget de cette année, le ministre a annoncé que le montant auquel les provinces ont droit en 1989-1990 restera le même pour les deux prochaines années financières, exception faite des rajustements pour la croissance démographique qui entraîneront quand même des augmentations. La population augmente d'environ un pour cent.

Donc, la somme des montants alloués en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis ne sera pas rajustée en fonction de l'inflation au cours des deux prochaines années, étant donné la croissance du produit intérieur brut, mais il y aura tout de même augmentation du montant de base pour 1989-1990 proportionnellement à la croissance démographique de chaque province.

Le sénateur Bosa: Quelles provinces y perdront le plus?

M. Darling: Cela dépend évidemment de la population de chacune.

Le sénateur Bosa: Il y a actuellement un boom économique en Ontario et au Québec.

M. Darling: Le boom économique en Ontario influera sur le calcul du produit intérieur brut national qui sert à déterminer le montant total auquel les provinces ont droit. La répartition

[Text]

portionately to its population in the amount that it would receive under the formula.

Senator Bosa: What about the maritime provinces?

Mr. Darling: It is the same answer: It would be proportional to their population. Obviously, in absolute dollar terms, Ontario's reduction is much greater than Prince Edward Island's reduction.

Senator Bosa: But does the school population increase proportionately in relation to the general increase of the population of a particular province?

Mr. Darling: On that point, I should stress that, while the federal government, under the Established Programs Financing Act, provides these transfers for post-secondary and health-care purposes, there is no requirement in that act that those moneys be directly spent in those two sectors. That is up to a province to determine. From the provincial perspective, it is simply an aggregate flow of additional revenues and is regarded, by their treasuries, in the same way they look at the flow of funds from their general tax base. There is no direct correlation between increasing populations in post-secondary education and the amount of money the federal government pays.

Senator Bosa: Can we look forward to receiving from you some notes concerning the diminution in funds related to research?

Mr. Darling: A comparison. I think you will find that there has not been a diminution. In fact, the government is continuing to increase funds.

Senator Bosa: I find that difficult to accept because the figures are here, and they show that there is a definite diminution from the previous year.

Mr. Darling: As I indicated, there has been a diminution in the Estimates of the Department of Industry, Science and Technology reflecting the fact that, within the aggregate of that department's estimates, there is spending for regional development and industrial development as well as for research. Now, I guess that, in terms of research, the research component in that department's estimates is, in fact, increasing.

Senator Bosa: That has not decreased?

Mr. Darling: That has not decreased. In 1990-91 we made additional provision for the centres of excellence programs the government announced, and for the scholarship program for engineering students that the government announced. There is a series of specifically research-oriented activities in those estimates that has been increased. The diminution in the aggregate of the department's estimate is due to a winding down of regional and industrial development programs that were sunsetted two or three years ago, but which still had commitments outstanding that were being paid out, but the amount of the commitments outstanding have been reducing as they are paid out, and there have been no new commitments against those sunsetted programs.

[Traduction]

étant proportionnelle à la population, l'Ontario reçoit une part du montant alloué, en fonction de sa population.

Le sénateur Bosa: Et les provinces maritimes?

M. Darling: C'est la même chose; elles reçoivent un montant proportionnel à leur population. Évidemment, le montant de l'Ontario diminuera beaucoup plus que celui de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Bosa: Mais est-ce que la population scolaire augmente proportionnellement à la croissance démographique d'une province?

M. Darling: Je dois dire que même si le gouvernement fédéral accorde ces paiements de transfert au titre de l'enseignement postsecondaire et de la santé, conformément à la Loi sur le financement des programmes établis, rien n'oblige les provinces à dépenser l'argent ainsi reçu dans ces deux secteurs. C'est à elles de décider. Pour les gouvernements provinciaux, ce sont simplement des revenus additionnels que leurs trésors traitent comme les recettes fiscales générales. Il n'y a aucune corrélation directe entre l'augmentation de la population étudiante au postsecondaire et le montant que verse le gouvernement fédéral.

Le sénateur Bosa: Nous pouvons compter sur vous pour nous faire parvenir des renseignements sur la diminution des fonds consacrés à la recherche?

M. Darling: Vous voulez une comparaison avec les années passées. Vous vous rendrez sans doute compte qu'il n'y a eu aucune diminution. En fait, le gouvernement continue d'augmenter les fonds.

Le sénateur Bosa: J'ai du mal à le croire parce que, d'après les chiffres que nous avons, il y a eu une nette diminution par rapport à l'année précédente.

M. Darling: Comme je l'ai déjà dit, si les prévisions budgétaires d'Industrie, Sciences et Technologie ont diminué dans l'ensemble, c'est parce que le ministère ne s'occupe pas seulement de recherches, mais aussi de développement régional et industriel. De fait, le budget de la composante recherches du ministère a plutôt augmenté.

Le sénateur Bosa: Elle n'a pas diminué?

M. Darling: Non. Pour 1990-1991, nous avons prévu des dépenses supplémentaires pour le programme des centres d'excellence et celui des bourses aux étudiants en génie qu'a annoncés le gouvernement. Dans les prévisions budgétaires, on a augmenté les dépenses pour toute une série d'activités précisément axées sur la recherche. La diminution du total des prévisions budgétaires du ministère est attribuable à la fin de programmes de développement industriel régional, prévue il y a deux ou trois ans, mais dont certaines obligations subsistaient. Le montant de ces obligations diminue au fur et à mesure qu'elles sont exécutées et il n'y a aucun nouvel engagement financier dans le cadre de ces programmes supprimés.

[Text]

Senator Bosa: We have always expressed the amount of money for research as a percentage of the Gross National Product. How do these funds relate to those given for 1989-90?

Mr. Darling: I do not have that calculation with me, but I will provide it. I know that is a standard comparative used to establish equivalency of efforts as between fiscal years.

Senator Marsden: May I come back to the pay equity question in Part I, under Table 5.11, headed "General Government Operations", where the Treasury Board Secretariat has, by far, the largest increase. It is explained in the note that the \$500 million increase is largely due to \$415 million to provide for retroactive salary requirements relating to equal pay for work of equal value.

What we were just discussing was an expenditure of \$375 million. Does that mean that you are anticipating a great many more?

Mr. Darling: No. We have increased the contingency vote for the Treasury Board by \$375 million because we have made a calculation that, within the existing base of that contingency vote, we have sufficient money to provide for some portion of the total settlement without having to ask for a total appropriation.

Senator Marsden: So the difference between \$375 million and \$415 million is what is there?

Mr. Darling: Is because we estimate that some \$65 million can be paid out of what is the normal historical level of the Treasury Board contingency vote.

Senator Marsden: I am trying to sort out who is paying for the constitutional negotiations. I assume that comes under the Federal-Provincial Relations Office. I see that they have an additional four person years and \$400,000 in 1990-91. That is found on page 22-4.

Is there anywhere else in the Estimates where we would find funds that related to those negotiations? For example, on page 22-5 for the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat cost, should we attribute part of that cost to these negotiations?

Mr. Clark: I would think not. The Canadian Intergovernmental Conference Secretariat is responsible for holding all federal-provincial conferences. That involves conferences at the minister level and the deputy minister level, and there are hundreds held every year. If there is one additional constitutional conference, they would have only a minor requirement.

The other department which is traditionally involved in constitutional thinking and negotiations is the Department of Justice. I do not think we have any specific allocation for the Department of Justice relating to the constitutional negotiations.

Senator Marsden: On page 5-6, under Consumer and Corporate Affairs, the Copyright Board has gone up by four person years and not a huge amount, but a significant amount. Is this in anticipation of business or is this a normal increase?

[Traduction]

Le sénateur Bosa: On nous a toujours communiqué le montant consacré à la recherche en pourcentage du produit national brut. Comment se compare le budget prévu cette année à celui de 1989-1990?

M. Darling: Je n'ai pas ces chiffres à portée de la main, mais je vous les ferai parvenir. Je sais que c'est effectivement l'étalon dont on se sert pour comparer les dépenses des diverses années financières.

Le sénateur Marsden: Si vous permettez, j'en reviens à la question sur la parité salariale, Partie I, tableau 5.11, intitulé «Opérations générales du gouvernement», où le Secrétariat du Conseil du Trésor obtient la plus forte augmentation. On explique dans la note que la hausse de 500 millions de dollars est attribuable en grande partie aux 415 millions de dollars nécessaires pour tenir compte des exigences salariales liées aux paiements sur la parité salariale.

On vient de parler d'une dépense de \$375 millions. Est-ce que cela signifie que vous vous attendez à ce que le montant soit encore supérieur?

M. Darling: Non. Nous avons augmenté le crédit pour les éventualités du Conseil du Trésor de 375 millions de dollars parce que, selon nos calculs, l'argent que renferme déjà ce crédit nous permettra de régler une partie du règlement total sans avoir à demander tout un crédit.

Le sénateur Marsden: Donc, la différence entre 375 millions et 415 millions, c'est ce montant?

M. Darling: Nous estimons qu'on peut payer quelque 65 millions de dollars grâce à ce que renferme généralement le crédit pour les éventualités du Conseil du Trésor.

Le sénateur Marsden: J'essaie de déterminer qui paie pour les négociations constitutionnelles. Je présume que c'est la responsabilité du Bureau des relations fédérales-provinciales. Je constate, à la page 10-5, qu'il obtient quatre années-personnes et \$400 000 de plus en 1990-1991.

Où peut-on trouver ailleurs dans les prévisions budgétaires des dépenses reliées à ces négociations? Par exemple, est-ce qu'une part du budget du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, à la page 10-6, sert à ces négociations?

M. Clark: Je ne crois pas. Le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes est chargé d'organiser toutes les conférences fédérales-provinciales de ministres et de sous-ministres. Il y en a des centaines chaque année. Une conférence de plus n'exigerait pas une très grande augmentation.

L'autre ministère qui s'occupe habituellement des réflexions et négociations constitutionnelles, c'est le ministère de la Justice. Je ne crois pas qu'il y ait un poste spécifique à cet effet dans le budget du ministère.

Le sénateur Marsden: À la page 11-6 de Consommateurs et Sociétés, il y a la Commission du droit d'auteur qui gagne quatre années-personnes et un montant pas énorme, mais impor-

[Text]

Mr. Clark: The board has just been created, as you know, senator. This is in an effort to get to the number the Copyright Board thinks it will require on an ongoing basis.

Senator Marsden: At page 24-5, under the Department of Secretary of State, there is quite a reduction in transfer payments, and we have been reading about that.

There are only two items which have been reduced, one being essentially to women's organizations and the other to aboriginal people's organizations. It is much more severe to the voluntary organizations on social development than to any of the others.

Can you point us to a policy document from which these decisions flowed, or are they simply ministerial decisions that emanate from the minister's office rather than any policy document?

Mr. Clark: The policy documents are the budget, the Estimates and the Expenditure Control Plan. There was a reduction that was associated with the Secretary of State, and from that point it is the minister who decides how to allocate the reduction.

Senator Marsden: So as far as you know there was no audit or evaluation of these programs to see the extent to which people would be helped or harmed by this reduction?

Mr. Clark: You would have to direct that question to the minister of the department.

Senator Marsden: I understand, but sometimes one can say, "Well, we reviewed these programs." But in this case there was no such review of which you are aware?

Mr. Clark: Let me ask the Comptroller General if he recalls when that program was reviewed. All programs are on a five to seven year cycle. I am not sure when these were last reviewed.

Mr. Macdonald: I simply do not have that information, senator. We could check, if it would be of interest to you.

Senator Marsden: It would be helpful to know if that decision emanated from a review as opposed to it being a political decision.

Mr. Macdonald: I should point out that program evaluations are ongoing and involve allocations of funds. We do not have a bank of program evaluations recommending a particular program be terminated or cut waiting for some ERC call to come out. Departments routinely evaluate all their programs, and reallocate funds on a continuous basis, but I will check to see if I can get that information for you.

Senator Stewart: Treasury Board is asking for a large increase in its contingency vote. Why?

Senator Simard: What page are you on?

Senator Stewart: This is found on page 28-2. It sets out an increase in vote 5 from \$360 million to \$775 million. There must be a major explanation for that.

[Traduction]

tant tout de même. Est-ce qu'on prévoit plus d'activité ou est-ce une hausse normale?

M. Clark: La Commission vient tout juste d'être créée, sénateur. On essaie de déterminer le montant dont la Commission aura besoin en permanence.

Le sénateur Marsden: À la page 26-5, Secrétariat d'État, il y a toute une diminution des paiements de transfert dont il a été beaucoup question.

Il y a eu réduction de deux postes budgétaires, pour les associations de femmes et les organisations autochtones. C'est bien pire pour les organismes bénévoles de développement social que pour n'importe quels autres.

Pouvez-vous nous indiquer un document politique dont découlent ces décisions ou s'agit-il simplement d'une décision émanant du cabinet du ministre plutôt que d'une étude quelconque?

M. Clark: Les documents politiques, ce sont le budget, les prévisions budgétaires et le plan de contrôle des dépenses. Le Secrétariat d'État devait réduire son budget des dépenses et c'est au ministre de décider comment répartir cette réduction.

Le sénateur Marsden: À votre connaissance, il n'y a eu aucune vérification ou évaluation de ces programmes pour déterminer dans quelle mesure cette diminution est susceptible d'aider les gens ou de leur nuire?

M. Clark: Il vaudrait mieux poser la question au ministre responsable.

Le sénateur Marsden: Je sais, mais parfois on nous dit qu'on a examiné les programmes. En l'occurrence, toutefois, il n'y a eu à votre connaissance aucun examen.

M. Clark: Laissez-moi demander au contrôleur général s'il se rappelle que le programme ait fait l'objet d'un examen. Tous les programmes ont un cycle de cinq ou sept ans. Je ne sais pas de quand au juste date la révision de ceux-ci.

M. Macdonald: Je n'ai pas cette information, sénateur, mais si la chose vous intéresse, je peux me renseigner.

Le sénateur Marsden: Ce serait utile de savoir si la décision résultait d'une étude ou si c'était une décision politique.

M. Macdonald: Je vous ferais remarquer que les programmes sont constamment évalués pour la répartition des fonds. Il n'existe toutefois pas une banque d'évaluations, recommandant l'annulation d'un programme, à laquelle on peut s'adresser directement. Les ministères évaluent couramment leurs programmes et réallouent continuellement leurs fonds, mais je vais me renseigner pour savoir si l'information est disponible.

Le sénateur Stewart: Le Conseil du Trésor demande une forte augmentation de son crédit des éventualités, pourquoi?

Le sénateur Simard: C'est à quelle page?

Le sénateur Stewart: À la page 9-2. Le crédit 5 passe de 360 millions de dollars à 775 millions. Vous devez avoir toute une explication pour cette hausse.

[Text]

Mr. Darling: If I could, the normal level of the contingency vote we establish at 1 per cent of the previous appropriation, and the last appropriation was \$360 million. It was determined that the appropriations voted were now into the \$44 billion range. We thought it prudent to increase the level of that vote in terms of its base level to \$400 million. That is what normally would have been included in this set of supplementary estimates.

For this year only, because of the equal pay payment, which could not be distributed to the salary votes of the departments and agencies affected, we included an additional \$375 million in the vote for that purpose.

Senator Stewart: I would like to return to External Affairs, the Canadian International Development Agency at page 9-14. I am interested in the number of person years involved. I do not have the estimates for 1989-90, so I do not know the figures for 1988-89. Perhaps you have them. For example, I notice that there is an increase in the total and there is a slight increase in the authorized person years. What was the figure for the last year that is not shown on page 9-14?

Mr. Darling: I would like to make an observation first, senator. You suggested that they have been increasing slightly in the current year. In fact the table shows that in 1990-91 they will be 1,118, whereas in the current fiscal year they are 1,127. I do not have the exact number for the year 1988-89, but I do know that it was slightly higher again, the effect of which being exclusively the government's program of downsizing the public service over the last five years.

Also, the government announced a policy of decentralizing the administration of the aid program approximately two years ago. The person years associated with the decentralization activity are incorporated in the estimates of the Department of External Affairs because of the policy of consolidation of all federal programs overseas. There has been an increase associated with the posting of individuals overseas for the decentralization program.

Senator Stewart: Am I correct in thinking that the amount of money budgeted for CIDA in the current fiscal year represented a reduction from the previous fiscal year? Was there a reduction of the personnel in CIDA that was somehow related to the reduction in its non-administrative expenses?

Mr. Darling: By "current fiscal year" I assume you are referring to 1990-91, which is these estimates.

Senator Stewart: No.

Mr. Darling: In 1989-90 there was an absolute reduction in the level of funds available for official development assistance in aggregate by the government. I forget the exact number, but it was in the \$200 million range. A significant portion of that reduction, however, was not taken from programs administered by CIDA; it was made by reducing levels of transfers to international organizations and reducing the amount of money that was payable to non-governmental agencies that undertake development assistance overseas. The reduction was not that

[Traduction]

M. Darling: Si vous permettez; normalement, le crédit des éventualités doit correspondre à 1 p. 100 des prévisions budgétaires précédentes qui étaient de 360 millions de dollars. Comme le total des prévisions budgétaires est maintenant de l'ordre de 44 milliards de dollars, nous avons cru avisé de porter le montant de base du crédit à 400 millions de dollars. C'est ce qui aurait dû apparaître normalement dans les prévisions budgétaires supplémentaires.

Cette année seulement, à cause des paiements effectués en vertu du principe de l'équité salariale qui n'ont pas pu être imputés aux crédits pour les salaires des ministères et organismes concernés, nous avons ajouté 375 millions de dollars à cette fin.

Le sénateur Stewart: J'en reviens aux Affaires extérieures, page 2-14, Agence canadienne de développement international. Je voudrais savoir de combien d'années-personnes il est question. Comme je n'ai pas les prévisions budgétaires pour 1989-1990, je ne connais pas les chiffres pour 1988-1989. Peut-être les avez-vous. Je remarque, par exemple, que le total a augmenté et que les années-personnes autorisées ont aussi légèrement augmenté. Quels étaient les chiffres pour l'année précédente qui ne figurent pas à la page 2-14?

M. Darling: Je voudrais d'abord faire une observation, sénateur. Vous dites qu'il y a eu une légère augmentation cette année. En fait, selon le tableau, il y aura 1 118 années-personnes en 1990-1991, alors qu'il y en a 1 127 pour l'année financière en cours. Je n'ai pas le chiffre exact pour l'année 1988-1989, mais je sais que c'était encore un peu plus élevé. Cela s'explique uniquement par le programme de réduction de la fonction publique que le gouvernement a mis en place il y a cinq ans.

De plus, le gouvernement a annoncé la décentralisation de l'administration de son programme d'aide il y a environ deux ans. Les années-personnes prévues pour cette décentralisation sont présentées dans le budget du ministère des Affaires extérieures à cause de la politique de consolidation de tous les programmes fédéraux à l'étranger. Le nombre de personnes affectées à l'étranger pour réaliser cette décentralisation a augmenté.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de croire que les prévisions de l'ACDI pour l'année financière en cours sont inférieures à celles de l'année précédente? A-t-on réduit le personnel de l'ACDI suite en quelque sorte à la diminution de ses dépenses de nature autre qu'administrative?

M. Darling: Par année financière en cours, je présume que vous entendez ces prévisions budgétaires pour 1990-1991?

Le sénateur Stewart: Non.

M. Darling: En 1989-1990, il y a eu diminution absolue des fonds à la disposition de l'aide officielle au développement dans l'ensemble du gouvernement. J'oublie le chiffre exact, mais c'était de l'ordre de 200 millions de dollars. Une bonne part de cette diminution ne provenait toutefois pas des programmes qu'administre l'ACDI; on avait abaissé le niveau des transferts aux organisations internationales et le montant versé aux organismes non gouvernementaux qui s'occupent d'aide au développement à l'étranger. Quant aux programmes que

[Text]

significant in actual program dollars under the direct control of the agency. In the coming fiscal year the amount of the foreign aid program has increased to a level greater than that of two years ago. In other words, the cut of 1989-90 has been restored, and there is a higher level of assistance than what prevailed two years ago.

Senator Stewart: I hear what you are saying, and although you do not say this, the implication is that there was little or no reason to expect a personnel reduction in CIDA when the amount of money made available for non-management purposes declined.

Mr. Darling: Over the short term we did not look for a reduction because we knew what the long-term trend line was for the program.

Senator Stewart: Would you compare what happened to CIDA generally with what happened to the International Development Research Centre?

Mr. Darling: The International Development Research Centre was one of those independent agencies I mentioned that were reduced in the amount of money it had available in 1989-90 as a consequence of the overall reduction in the official development assistance budget. My recollection is its budget decreased by \$10 million or \$12 million. That is an independent agency, and it is up to it to determine whether it will reduce its staff or program spending as a consequence of that. My understanding is that it did both. There was a reduction in its administrative budget, but there was also obviously a greater reduction in its program funds to support projects.

Senator Stewart: You would expect that there would be a greater reduction in personnel in the IDRC given that it is more of an operating agency, whereas CIDA generally distributes moneys to various operating agencies.

Mr. Darling: CIDA itself does not undertake development assistance projects. It manages the funds to contractors or agencies that are the implementors of those projects.

The Chairman: Mr. Darling, are the employees of the International Development Research Centre civil servants or are they contractors?

Mr. Darling: They are not employees of the Government of Canada, and they have no rights under the various statutes for employees of the Government of Canada.

Senator Bosa: I would like to return to the subject of National Defence. A number of bases are going to be closed or have been closed. Do the savings of those closings reflect the budget of National Defence now? Are we beginning to see savings from the closings of those bases or will we see that in the following years?

Mr. Darling: Senator, you will see savings partly this year and partly next year. It takes two years to wind a base down. The absolute amount of dollars in the Department of National Defence was significantly cut in 1989-90 and further reduced in 1990-91 from the projected levels that the department had been assuming for planning purposes which was available for it. What we have put in the Main Estimates is the lower amount of money. The department has had to adjust its opera-

[Traduction]

l'ACDI contrôle directement, la diminution était très légère. Pour la prochaine année financière, le montant de l'aide étrangère sera haussé à un niveau supérieur à ce qu'il était il y a deux ans. Autrement dit, on a récupéré la diminution de 1989-1990 et le niveau d'aide sera supérieur à ce qu'il était il y a deux ans.

Le sénateur Stewart: Je comprends et, même si vous ne le dites pas explicitement, cela signifie qu'il n'y avait aucune raison de prévoir une réduction du personnel de l'ACDI lorsqu'on a diminué les sommes versées à des fins autres que la gestion.

M. Darling: À court terme, nous n'espérons pas une diminution parce que nous savions quelle était la tendance à long terme du programme.

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous comparer la situation de l'ACDI à celle du Centre de recherches pour le développement international?

M. Darling: Le Centre de recherches pour le développement international, c'était l'un de ces organismes indépendants dont j'ai dit que la somme mise à leur disposition en 1989-1990 avait été inférieure suite à la réduction de l'ensemble du budget de l'aide officielle au développement. Si je ne m'abuse, son budget a diminué de 10 ou 12 millions de dollars. C'est un organisme indépendant qui décide seul s'il doit en conséquence réduire son personnel ou les dépenses de ses programmes. A ma connaissance, il a fait les deux. Il a réduit son budget d'administration et il avait aussi évidemment moins d'argent pour financer des projets.

Le sénateur Stewart: On pourrait s'attendre à ce qu'il y ait une diminution plus importante du personnel au CRDI étant donné que c'est plutôt un organisme d'exploitation alors que l'ACDI en général distribue des fonds à divers organismes.

M. Darling: L'ACDI elle-même n'entreprend aucun projet d'aide au développement. Elle administre les fonds versés aux entrepreneurs et organismes qui réalisent des projets.

Le président: M. Darling, les employés du Centre de recherches pour le développement international sont-ils des fonctionnaires ou des entrepreneurs?

M. Darling: Ce ne sont pas des employés du gouvernement fédéral et ils ne jouissent d'aucun des droits que confèrent diverses lois aux fonctionnaires fédéraux.

Le sénateur Bosa: Je voudrais revenir à la Défense nationale. Un certain nombre de bases doivent être fermées ou le sont déjà. Est-ce que le budget de la Défense nationale reflète les économies ainsi réalisées? Peut-on dès à présent profiter des économies attribuables à la fermeture de ces bases ou devra-t-on attendre les années à venir?

M. Darling: Sénateur, vous remarquerez une partie des économies cette année et une autre l'an prochain puisqu'il faut environ deux ans pour fermer une base. Les fonds de la Défense nationale ont été sensiblement réduits en 1989-1990 et le sont encore en 1990-1991 par rapport aux projections dont s'était servi le ministère pour sa planification. Dans le budget des dépenses principal, c'est le montant le plus bas. Le ministère a dû adapter ses opérations en fonction de ce budget. Les

[Text]

tions to fit that budget. You are seeing the savings in the amounts that are provided for in this set of estimates.

Senator Bosa: I notice a discrepancy in the figures.

Mr. Darling: Could you give me a page reference, senator?

Senator Bosa: It is under the heading "National Defence" on the first page, 18-2. I am comparing those figures with the summary that I have. It says "total department" and then it says "total agencies". Are those two totals combined?

Mr. Darling: Which other table are you referring to?

Senator Bosa: I am looking at this summary.

Mr. Darling: That paper was prepared by your research assistant. I would have to ask him how he prepared it.

Senator Bosa: Here we have a figure of \$12,025,000,000 whereas the total for the department is \$12,005,000,000. Oh, I have just been informed that the former is a sum, thank you.

I notice that there is a substantial increase for our Canadian forces in Europe. I thought that was one area in which we were aiming to cut back.

Mr. Darling: You say there is an increase?

Senator Bosa: Yes, in the funds that we are allocating for our forces in Europe, from \$1,147,000,000 to \$1,261,000,000.

Mr. Darling: There are two factors that affect that, senator. The first is that the forces stationed there have received normal salary adjustments, so you would not necessarily increase the activity but you must increase the budget for the salaries. In fact, in addition, the government has been undertaking to increase the number of armed forces stationed in Europe over the past few years, so there has been an increase, as well, in the total establishment.

Finally, on the capital budget portion, what is charged to the armed forces in Europe program is for capital disbursements being made in the current fiscal year or equipment commitments and contracts being entered into. In any given year that amount could vary depending on the cash flow required by those projects. When you are procuring armored tanks or vehicles, you may be in the midst of a contract. I do not have the details, but I would expect that number to vary up and down.

Senator Bosa: The capital expenditures are shown to be approximately \$2,800,000,000.

Mr. Darling: Yes, out of which \$408,000,000,000 is shown on page 18-4 as the part that is being used for the Canadian forces in Europe.

Senator Bosa: So some of those moneys will be apportioned to the European contingent?

Mr. Darling: Yes.

Senator Stewart: Moving now to the Governor General's expenses at page 13-3, there is a considerable increase from the Main Estimates of 1989-90. I know that the Senate recently passed a bill with regard to the salary of the Governor

[Traduction]

économies réalisées apparaissent dans les prévisions budgétaires pour l'année prochaine.

Le sénateur Bosa: Je constate des divergences entre les chiffres.

M. Darling: Pouvez-vous me dire à quelle page, sénateur?

Le sénateur Bosa: C'est à la première page, p. 12-2, de la rubrique Défense nationale. Je compare ces chiffres avec ceux du sommaire que j'ai. On parle du «total du Ministère» puis de «total de l'organisme». Est-ce qu'on additionne ces deux totaux?

M. Darling: À quel autre tableau faites-vous allusion?

Le sénateur Bosa: J'ai sous les yeux un sommaire.

M. Darling: Ce document a été préparé par votre attaché de recherches. Il faudrait que je lui demande comment il a procédé.

Le sénateur Bosa: Nous avons ici un montant de 12 025 000 000 \$ alors que le montant total pour le ministère est de 12 005 000 000 \$. Oh, on vient juste de m'informer que le premier montant est un total, merci.

Je note une augmentation substantielle pour les forces canadiennes en Europe. Je croyais que le gouvernement entendait imposer des coupures à ce chapitre.

M. Darling: Vous dites qu'il y a augmentation?

Le sénateur Bosa: Oui, les fonds affectés à nos forces armées en Europe passent de 1 147 000 000 \$ à 1 261 000 000 \$.

M. Darling: Cela s'explique de deux façons, sénateur. Premièrement, le personnel stationné en Europe a reçu des ajustements salariaux normaux, de sorte que sans pour autant accroître le niveau d'activité, nous augmentons le budget des salaires. En fait, le gouvernement a également entrepris d'accroître l'effectif des forces armées stationnées en Europe ces dernières années, d'où un accroissement des effectifs.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses en capital, les fonds affectés au programme des forces armées en Europe visent l'exercice financier courant ou les engagements et contrats concernant l'acquisition de matériel. D'une année à l'autre, ce montant peut varier selon les besoins de trésorerie des projets. Au moment où vous faites l'acquisition de chars ou de véhicules blindés, un contrat peut être en cours d'exécution. Je n'ai pas les détails, mais je pense que les chiffres peuvent fluctuer.

Le sénateur Bosa: Les prévisions concernant les dépenses en capital sont d'environ 2 800 000 000 \$.

M. Darling: Oui, et on peut voir à la page 18-4 que sur ce montant, 408 000 000 sont affectés aux forces canadiennes en Europe.

Le sénateur Bosa: Une partie de cet argent sera donc affectée au contingent européen?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart: Au sujet des dépenses du Gouverneur général, à la page 19-2, je constate une augmentation considérable par rapport au budget des dépenses principal de 1989-1990. Je sais que le Sénat a récemment adopté un projet de loi

[Text]

General, but I do not think that explains the hundreds of thousands of dollars there.

Mr. Darling: The explanation is that there is an increase of \$1.2 million in that budget, senator. Of that, \$700,000 represents higher salary costs for the establishment that is at Government House. It includes in the salary component the salaries of two additional persons. Then \$500,000 is for the support of former Governors General.

Since 1979, the government has had a policy of providing office support for former Governors General. It allows them to carry out functions which devolve upon them by virtue of their having been in that office. The individuals are frequently invited to speak or appear before many Canadian organizations. They have need of a secretary to handle their correspondence and the amount is established by reference to the budget that is provided a member of Parliament to operate his constituency office.

We have just added the departed Governor General Madam Sauvé. We have Mr. Schreyer, who for several years was in an ambassadorial role and was not in need of that support. We have Mr. Michener. There is provision under that program for support for spouses, a much diminished amount. We have Madam Léger, I believe. In other words, there are several former Governors General who are covered by that program.

Senator Stewart: Going back to the top line, the Governor General line as distinct from former Governors General, there is a capital cost item there. But you say the greater part of the difference between the Main Estimates for the previous year and these estimates, taking out the capital item, would be the increase in the salaries of the establishment. The Governor General himself gets more than Madam Sauvé got two years ago, does he not?

Mr. Darling: The amount of the increase is about \$10,000 or so.

Senator Stewart: Yes, all right. Let us turn now to the Secretary of State, which appears at page 24-2. Total salaries of the Lieutenant Governors have gone up from \$758,000 to \$829,000. That is shown as a statutory increase. Are they all paid the same amount?

Mr. Darling: I do not know the answer to that question, senator. I would have to provide it for you. I would assume so, but I do not know.

Senator Stewart: I think they are not.

Senator Beaudoin: Do you mean the salary or the total, salary and expenses?

Senator Stewart: I mean the salary alone.

Senator Beaudoin: Even the salaries are different?

[Traduction]

concernant le traitement du Gouverneur général, mais je ne pense pas que cela explique les centaines de milliers de dollars que je vois ici.

M. Darling: Cela s'explique du fait que le budget affiche une augmentation de 1,2 million de dollars, sénateur. Sur ce montant, 700 000 \$ représentent les traitements salariaux majorés du personnel de la Résidence de Son Excellence le Gouverneur général. Le poste salarial comprend le traitement de deux employés supplémentaires. En outre, 500 000 \$ sont affectés aux sommes payables aux anciens gouverneurs généraux.

Depuis 1979, le gouvernement accorde une aide financière pour les dépenses de bureau des anciens gouverneurs généraux. Ces fonds leur permettent de remplir les fonctions qui leur échoient. En tant qu'anciens gouverneurs généraux, ils sont fréquemment invités à prononcer des allocutions ou à comparaître devant de nombreuses organisations canadiennes et ils ont besoin de secrétaires pour s'occuper de leur correspondance; le montant qui leur est accordé est déterminé selon les critères qui régissent les budgets des bureaux de circonscription des députés.

Nous venons juste d'ajouter le nom de l'ancien Gouverneur général, M^{me} Sauvé. Nous avons également inscrit le nom de M. Schreyer, qui a cependant occupé pendant plusieurs années un poste d'ambassadeur et qui, par conséquent, n'avait pas besoin de soutien. Il y a aussi M. Michener. Le programme prévoit également le versement de subventions au conjoint, mais le montant est beaucoup moins élevé. Je crois que M^{me} Léger est dans cette situation. Autrement dit, le programme touche plusieurs anciens gouverneurs généraux.

Le sénateur Stewart: À la ligne du haut, celle qui concerne le Gouverneur général par opposition à celle qui vise les anciens gouverneurs généraux, je constate un crédit au titre des dépenses en capital. Vous dites cependant que la majeure partie de la différence entre le budget des dépenses de l'an dernier et celui de cette année, abstraction faite des dépenses en capital, correspond à une hausse de traitement du personnel. Le Gouverneur général lui-même touche plus que ne recevait M^{me} Sauvé il y a deux ans, n'est-ce pas?

M. Darling: La hausse est d'environ 10 000 \$.

Le sénateur Stewart: Oui, très bien. Passons maintenant au Secrétariat d'État, à la page 24-2. Le total des traitements des Lieutenants-gouverneurs est passé de 758 000 \$ à 829 000 \$. Il s'agit d'une augmentation législative. Les Lieutenants-gouverneurs touchent-ils tous le même traitement?

M. Darling: Je l'ignore, sénateur. Je devrai m'en informer. Je présume que oui, mais je n'en suis pas certain.

Le sénateur Stewart: Je ne le crois pas.

Le sénateur Beaudoin: Parlez-vous du traitement ou du total, c'est-à-dire le traitement et les dépenses?

Le sénateur Stewart: Le traitement seulement.

Le sénateur Beaudoin: Même les traitements sont différents?

[Text]

Senator Stewart: This is a form of discrimination, Senator Beaudoin, which we regard as a major grievance. We pray every night in Nova Scotia that we will be relieved from this.

Senator Doody: I trust it will be a peaceful protest.

Senator Stewart: You needn't speak up, Senator Doody, because Newfoundland does very well.

At page 24-5 under grants to the Lieutenant Governors are the provinces of Canada, the words "defraying the costs of travel and hospitality", you will notice that Newfoundland is a very expensive place to which to travel and in which to be hospitable, but Nova Scotia is considerably cheaper. Then the Quebecers are high livers as are the people in Ontario. Then, of course, in the west they are so busy raising grain that they have very little opportunity for these activities, but in British Columbia they are back up there again.

Senator Doody: They are a lot more leisurely there.

Senator Stewart: Yes, well, I suppose this has not been reviewed for a long time, but I would like to know the basis on which the statutory increase in the salaries of the Lieutenant Governors took place.

Mr. Darling: I will have to provide the answer to you, senator.

Senator Stewart: Coming to the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board at page 22-6, I would simply observe that this is a new board. How was it decided that 300 would be a nice number of people to employ?

Mr. Darling: The Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board was made up of components of the Department of Transport and the Canadian Transport Commission that were responsible for investigations in this area. I am sorry, senator, I am hazy on the details. However, following an investigation into a specific accident, one of the recommendations of that investigation was that there should be an independent board, independent of the direction of the minister or under the influence of the industry in terms of regulating the industry. A major component of the resources you see in that board represented transfers from other government departments.

I could provide you with the precise details of what were the transfers and how much were the additional incremental person-years. I can only say that if it was 300 precisely, it was the result of careful scrutiny by the secretary of the Treasury Board. We did not round it off because it sounded nicer than 297.

Senator Stewart: I can understand why desirable activities formerly done by other agencies would require the same number of persons. I am wondering if there was something extra added over and above the people who had done that kind of work before?

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Il s'agit, sénateur Beaudoin, d'une forme de discrimination que nous considérons comme une grave injustice. En Nouvelle-Écosse, nous prions chaque nuit le ciel d'y remédier.

Le sénateur Doody: J'espère que ce sera une protestation pacifique.

Le sénateur Stewart: Vous n'avez pas besoin de le dire plus fort, sénateur Doody, parce que Terre-Neuve se tire très bien d'affaires.

À la page 26-5, sous la subrique subventions aux Lieutenants-gouverneurs de chaque province du Canada «à titre d'indemnité de voyage et d'accueil», vous constaterez qu'il en coûte très cher de voyager et se loger à Terre-Neuve, alors que la Nouvelle-Écosse est beaucoup plus économique. Je constate que les Québécois, tout comme les Ontariens, ont des goûts dispendieux. Les provinces de l'Ouest sont évidemment tellement occupées à faire pousser le grain qu'elles ont peu de temps à consacrer à ce genre d'activité. Par contre, la Colombie-Britannique se retrouve en haut de l'échelle.

Le sénateur Doody: Ils s'adonnent beaucoup plus aux loisirs.

Le sénateur Stewart: Je suppose que ces dépenses n'ont pas été vérifiées depuis longtemps, mais j'aimerais savoir ce qui justifie la hausse législative des traitements des Lieutenants-gouverneurs.

M. Darling: Je ferai des recherches pour répondre à votre question, sénateur.

Le sénateur Stewart: Au sujet du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, à la page 10-7, je fais simplement remarquer qu'il s'agit d'un nouvel organisme. Sur la base de quoi a-t-on décidé qu'il fallait y affecter 300 années-personnes?

M. Darling: Le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports est composé d'employés du ministère des Transports et de la Commission canadienne des transports responsables des enquêtes dans ce domaine. Je m'excuse, sénateur, je ne me rappelle pas bien les détails. Toutefois, suite à une enquête concernant un accident, les auteurs de l'enquête ont notamment recommandé de créer un organisme indépendant de l'autorité du ministre, ou qui serait sous l'influence de l'industrie pour ce qui est de la réglementation de l'industrie. Une bonne partie des ressources affectées au bureau ont été transférées à d'autres ministères.

Je pourrais vous donner des détails plus précis au sujet des ressources transférées et du nombre supplémentaire d'années-personnes. Tout ce que je puis dire, c'est que le nombre de 300 résulte d'un examen rigoureux du secrétariat du Conseil du Trésor. Les chiffres n'ont pas été arrondis simplement parce que 300 paraissent mieux que 297.

Le sénateur Stewart: Je puis comprendre que des activités utiles exercées auparavant par d'autres organismes exigent le même nombre de personnes, mais je me demande si on a ajouté des ressources humaines supplémentaires à celles qui effectuaient le même travail auparavant?

[Text]

Mr. Darling: There were additional responsibilities assigned to this particular agency. We will provide you with a full explanation.

Senator Stewart: I would like to return to the Secretary of State at page 24-2. I notice that the amount estimated to fulfill the requirements of the statute with regard to interest payments on Canada student loans has gone up from \$411 million to \$463 million. Why the increase?

Mr. Darling: There are several factors that affect the increase. Firstly, the program provides that the government subsidizes the interest rate on a student loan for the period the student remains in a post-secondary education institute, plus six months after the student graduates or leaves that institute before the loan then becomes repayable at normal bank interest rates. To the extent there is a variation in student population and to the extent there is a variation in the prime rate of interest charged by the banks, that number will vary.

In addition, the government is required, in the event of default on a loan, to reimburse the principal of that loan to the lending institution after there has been due effort made to try to recover the loan. A portion of the increase you are seeing is there as a consequence of increasing defaults on student loans. It is an area we are concerned about, and we have been discussing with the department how they can improve that rate of collection on defaulted loans.

Senator Stewart: Could we have a piece of paper on this, showing how much of the estimated increase is due to the increase in interest rates and how much is due to increased liabilities by reason of defaults?

Mr. Darling: Yes.

Senator Stewart: Let us turn to Transport—Via Rail Canada Inc. on page 27-14. I am surprised that the reduction in the Main Estimates is not greater. In eastern Nova Scotia we heard a lot about this. Yet, the saving does not seem to have been all that impressive. The Main Estimates for 1989-90 were \$541 million, and now we have dropped to \$435 million. Perhaps there is a reduction which is not reflected in these Main Estimates.

Mr. Darling: The reduction is being phased over a number of years to the point where there will be a permanent level of subsidy. I believe the amount was to eventually reduce to 200 and some million. I cannot remember if it was \$220 million or \$280 million.

What you see here is the first year of the reduction, a year in which there would still be expenses of disengagement and termination of contracts and so on. For 1991-92 you will see a smaller amount provided. It is because the reduction has to be phased out over a period of time, so we have to reach the steady state in expenditure terms consistent with the announcement of the curtailment of Via Rail routes that occurred as a result of the April budget.

Senator Stewart: Let me say something, and you correct me where I go wrong. What you are saying is that, notwithstand-

[Traduction]

M. Darling: Cet organisme assume des responsabilités additionnelles. Nous vous fournirons une explication détaillée.

Le sénateur Stewart: J'aimerais revenir au Secrétariat d'État, à la page 26-2. Je constate que le montant prévu pour répondre aux exigences de la Loi au titre des paiements d'intérêt en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants est passé de 411 millions de dollars à 463 millions de dollars. Pourquoi une telle augmentation?

M. Darling: Plusieurs facteurs l'expliquent. Premièrement, le programme prévoit que le gouvernement subventionne le taux d'intérêt applicable à un prêt à un étudiant pendant toute la période au cours de laquelle l'étudiant fréquente un établissement d'enseignement postsecondaire, plus six mois après que l'étudiant a obtenu son diplôme ou qu'il a quitté l'établissement d'enseignement, après quoi le prêt devient remboursable aux taux d'intérêt bancaires courants. Les chiffres peuvent varier suivant la population estudiantine et les fluctuations du taux d'intérêt préférentiel des banques.

De plus, le gouvernement est tenu, en cas de défaut de paiement, de rembourser le capital à l'institution prêteuse après que celle-ci aura déployé des efforts raisonnables pour récupérer le prêt. Une partie de la hausse des crédits que vous voyez résulte de l'augmentation des défauts de paiement. La question nous préoccupe, et nous avons discuté avec le ministère de la façon dont il pourrait améliorer le taux de récupération des paiements en souffrance.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous avoir une recherche à ce sujet, qui nous permette de voir quelle partie de la hausse prévue résulte de l'augmentation des taux d'intérêt et quelle partie est due à l'augmentation des dettes non remboursées?

M. Darling: Oui.

Le sénateur Stewart: Passons au Transport—Via Rail Canada Inc., à la page 28-16. Je suis étonné que la réduction du Budget des dépenses principal ne soit pas plus importante. Nous avons beaucoup entendu parler de cette question dans l'est de la Nouvelle-Écosse. Pourtant, les économies réalisées ne sont pas si impressionnantes. Le Budget des dépenses principal de 1989-1990 affectait 541 millions de dollars, et celui de cette année 435 millions. Il y a peut-être une réduction dont ne fait pas état le Budget des dépenses de cette année.

M. Darling: La réduction est étalée sur un certain nombre d'années, jusqu'à ce qu'on atteigne un niveau permanent de subvention. Je crois que le montant doit être réduit à 200 et quelques millions. Je ne me rappelle pas si c'est 220 millions ou 280 millions.

La réduction que vous voyez ici correspond à la première année, au cours de laquelle interviennent encore des dépenses de désengagement et de fin de contrats. En 1991-1992, le montant sera moins élevé. C'est que la réduction des dépenses doit être étalée sur une certaine période, jusqu'à ce que nous atteignons le niveau de dépenses constant consécutif aux coupures des routes de Via Rail prévues dans le budget d'avril.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de dire quelque chose, et vous me corrigez si je me trompe. Vous dites en fait que

[Text]

ing that service on certain lines has been terminated—I think that is the word that is being used in crime novels these days, people are terminated—because of legal obligations of one kind or another, the reduction in expenses is not parallel with the reduction in service.

Mr. Darling: That is correct. I believe we get to that state by 1991-92.

Senator Stewart: Would it be possible to have some analysis of the kind of liabilities which, for the forthcoming fiscal year, are holding up the figure?

Mr. Darling: Let me undertake to try to provide that to you. We would have to ask the corporation.

Senator Stewart: If it is very difficult, I will not press on that point.

Again in the transportation section, at page 27-22, I should like to ask a question concerning payments to railway companies for amounts determined pursuant to the provision of the Western Grain Transportation Act. Am I correct in assuming that these are the payments which result from the new legislation with regard to what used to be called the Crow rates?

Mr. Darling: That is correct, senator.

Senator Stewart: You are showing a major increase, going up from \$472 million to \$633 million.

Mr. Darling: It is a function strictly of the volume of grain that is available for transportation. Because of the drought in 1988, the 1989-90 payments were low because the volume of grain available was quite dramatically restricted. The number we show is our best estimate of what the grain shipments will be in the 1990-91 year. Obviously, the state of the crop this summer will affect those numbers.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have one other question. It concerns the training centre which was set up, notwithstanding that a bill introduced in Parliament did not pass Parliament.

Senator Doody: Page 24-7.

Mr. Darling: Which is under the estimates of the Public Service Commission.

Senator Stewart: Thank you. If we pass this vote, we will be conferring financial support on a centre to which we denied direct legislative approval.

Mr. Darling: If I may comment briefly on the historical antecedents here, the Canadian Centre for Management Development previously existed as the Touraine Centre within the Estimates as an activity within the estimates of the Public Service Commission.

Under the Transfer and Rearrangement of Duties Act those activities that were being undertaken by that centre in the Public Service Commission were assigned to a new entity called the Canadian Centre for Management Development. That is a normal and appropriate rearrangement of duties that occurs quite regularly as between agencies, departments or

[Traduction]

bien que le service sur certaines lignes ait été supprimé—c'est le mot qu'on emploie dans les romans policiers, où les gens sont supprimés—à cause d'obligations juridiques, la réduction des dépenses ne suit pas exactement la réduction des services.

M. Darling: C'est exact. Je crois que l'équilibre sera atteint en 1991-1992.

Le sénateur Stewart: Serait-il possible de nous fournir une analyse concernant le genre d'obligations qui, pour le prochain exercice financier, font que les dépenses restent plus élevées?

M. Darling: J'essaierai de vous obtenir les renseignements. Il faudra que je demande à la société.

Le sénateur Stewart: Si c'est très difficile, je n'insisterai pas.

Toujours au sujet des transports, à la page 28-22, j'aimerais poser une question concernant les paiements à des compagnies de chemins de fer en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. S'agit-il bien des paiements prévus par la nouvelle loi au titre de ce qu'on appelait autrefois les tarifs du Nid de corbeau?

M. Darling: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Stewart: Vous indiquez qu'il y aura une augmentation considérable, le montant passant de 472 millions à 633 millions de dollars.

M. Darling: Ceci est en rapport avec la quantité de grain à expédier dont on dispose. A cause de la sécheresse en 1982, les versements pour 1989-1990 ont baissé parce que la quantité disponible de grain à expédier a été considérablement réduite. Le chiffre que nous indiquons représente, selon nous, l'évaluation la plus fiable des expéditions de grain en 1990-1991. Il est évident que ce chiffre peut varier en fonction de la récolte de cet été.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je voudrais poser une autre question. Elle a trait au centre de formation qui a été créé, en dépit du fait qu'un projet de loi présenté au Parlement n'a pas été adopté.

Le sénateur Doody: Page 24-7.

M. Darling: Sous la rubrique du budget de la Commission de la fonction publique.

Le sénateur Stewart: Merci. Si nous adoptons ce crédit, nous accorderons un soutien financier à un centre auquel a été refusé une autorisation législative directe.

M. Darling: Si je puis me permettre de faire un peu d'histoire ici, le Centre canadien de gestion s'appelait auparavant le Centre Touraine dans le Budget des dépenses, et constituait une activité du Budget des dépenses de la Commission de la Fonction publique.

En vertu de la Loi sur le transfert et la réorganisation des tâches, les activités qui relevaient de ce centre au sein de la Commission de la fonction publique ont été assignées à un nouvel organisme appelé le Centre canadien de gestion. Ce genre de réorganisation, normale et appropriée, intervient régulièrement entre organismes et ministères ou au sein des

[Text]

activities within departments of government. It is the way, for example, that the Canadian Space Agency was also created.

The act before Parliament confers certain authorities and powers to that centre and the principal in that centre which are different than those available to a deputy head or a head of agency created within the authority of the normal statutes for the public service. It is for that reason that you have the statute before you.

Senator Stewart: Do you mean a bill or a statute?

Mr. Darling: I meant the bill that is before you.

In terms of the authority to appropriate money, there is no problem with appropriating money for a separate entity. I keep recalling that the Canadian International Development Agency was created in exactly the same way. There is no statutory base for that agency apart from the order in council that transferred it from a branch in the Department of External Affairs as a separate department.

Senator Stewart: So that this vote is not like a \$1 vote. The government is seeking from Parliament money for an agency which has powers already authorized, albeit indirectly, by Parliament.

Mr. Darling: It has certain authorities which flow from other statutes, such as the Financial Administration Act, the Public Service Employment Act, and so on, but it cannot do things other than what are provided for under those statutes. The purpose of the bill before Parliament is to give it other powers that are presently not available for it as it is presently constituted.

Senator Stewart: Yes, that is helpful. Those are my questions.

Senator Bosa: I have a supplementary question on this point.

Have all the educational programs that were tried out through the establishment of the Canadian Centre for Management Development—and these were located in different universities throughout the country—been taken out of those educational institutions and lumped together under the Canadian Centre for Management Development?

Mr. Darling: I am not sure that I understand the question.

Senator Bosa: Before the creation of the Canadian Centre for Management Development civil servants went to different universities to go through a course in order to improve their knowledge. Those courses were financed by grants from the federal government. Have those grants now been withdrawn? Has everything been concentrated under the Canadian Centre for Management Development?

Mr. Clark: Quite the contrary. Naturally, this was a matter of concern to those universities that previously provided those courses and the Canadian centre. The principal has an advisory group which includes the heads of representatives of the public administration faculties of various universities across the country. They have become very supportive of the kind of interchange that can occur. It is not the intention of the

[Traduction]

ministères. L'Agence spatiale canadienne, par exemple, a été créée de cette façon.

La loi étudiée par le Parlement confère certaines autorisations et certains pouvoirs au centre et à son dirigeant qui diffèrent des autorisations et pouvoirs d'un sous-chef ou d'un chef d'organisme créé sous le régime des lois normales applicables à la fonction publique. C'est pour cette raison que vous avez la loi devant vous.

Le sénateur Stewart: Parlez-vous d'un projet de loi ou d'une loi?

M. Darling: Je parle du projet de loi que vous étudiez.

En ce qui concerne l'autorisation des fonds nécessaires, l'appropriation de fonds à une entité distincte ne pose aucun problème. Je me rappelle que l'Agence canadienne de développement international a été créée exactement de la même façon. Il n'existe aucune base législative pour cet organisme, sauf le décret qui le transférerait d'une direction du ministère des Affaires extérieures pour en faire un ministère à part.

Le sénateur Stewart: Il ne s'agit donc pas d'un crédit d'un dollar. Le gouvernement demande au Parlement l'argent nécessaire pour créer un organisme qui a des pouvoirs déjà conférés, quoi qu'indirectement, par le Parlement.

M. Darling: Cet organisme a certaines autorisations qui découlent d'autres lois, notamment la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, etc., mais il ne peut faire que ce que l'autorisent à faire ces lois. Le projet de loi à l'étude devant le Parlement a pour objet de lui conférer d'autres pouvoirs qu'il ne possède pas actuellement.

Le sénateur Stewart: Qui, ce serait utile. J'en ai fini de mes questions.

Le sénateur Bosa: J'ai une question supplémentaire à ce sujet.

Est-ce que tous les programmes pédagogiques mis à l'essai dans le cadre de la création du Centre canadien de gestion—et ceux qui se trouvaient dans diverses universités au Canada—ont été soustraits aux établissements d'enseignement et regroupés sous l'autorité du Centre canadien de gestion?

M. Darling: Je ne suis pas bien certain de comprendre la question.

Le sénateur Bosa: Avant la création du Centre canadien de gestion, les fonctionnaires allaient dans diverses universités suivre des cours de perfectionnement. Ces cours étaient financés au moyen de subventions fédérales. Ces subventions ont-elles été retirées? Est-ce que tout est maintenant concentré sous l'autorité du Centre canadien de gestion?

M. Clark: Bien au contraire. Évidemment, la question préoccupait les universités qui donnaient les cours, ainsi que le Centre canadien. Le directeur a accès à un groupe consultatif qui comprend les principaux représentants des facultés d'administration publique des diverses universités au Canada. Ces universités appuient activement les échanges. Le Centre canadien ne vise pas à regrouper toutes les activités de formation ici

[Text]

Canadian centre to bring all the training within its premises here in Ottawa, but, rather, to work out various kinds of exchange arrangements.

Senator Bosa: So the universities continue to teach the same programs as they did before?

Mr. Clark: Yes.

Senator Bosa: This is in addition to what was in existence prior to the establishment of this centre?

Mr. Clark: That is correct. It is an addition, plus the consolidation of that which was previously done, as Mr. Darling said, in the Touraine Centre.

Senator Bosa: I see.

Senator Stewart: Where is this new centre located?

Mr. Clark: It essentially has two campuses. There is the original Touraine Centre and the LaSalle Academy, which is located on Sussex Street.

Senator Stewart: How are students recruited for training, upgrading or post-graduate courses? Who goes, and when do they go? Are they given leave of absences from their departments or agencies? How is that done?

Mr. Clark: The syllabus is still evolving, but most of the work of the centre is done either in an afternoon, or over a two or three-day period, or through seminars. A major emphasis is being put on managers learning from each other.

Senator Stewart: In other words, they talk.

Mr. Clark: That is right. They talk to each other.

Senator Bosa: Is Mr. Manion still there?

Mr. Clark: Yes he is.

Senator Stewart: In the old days this took place at cocktail parties, but I guess cocktail parties are no longer as efficient as they used to be.

Senator Marsden: I am trying to understand the person-year management system. Part I talks about how a controlled management operates. In other words, one person year can be a whole array of people on a short-term contract. People concerned about employment equity argue that that is precisely what is happening with people with disabilities, women and minorities, namely, that they are getting short contracts which are not renewed. Where would I find out how those contract years operate with respect to employment equity.

Mr. Clark: Could you elaborate on that question?

Senator Marsden: In Part I, page 40, it states that a manager can decide how person years translate into jobs. It goes on to state:

For example, one person-year may be used to hire 12 people for one month each to deal with seasonal peak loads.

Quite obviously, here you do not show how many part-time short-term contract people there are. Since the Treasury Board

[Traduction]

même à Ottawa, mais plutôt à mettre au point divers programmes d'échange.

Le sénateur Bosa: Les universités gardent donc les mêmes programmes d'enseignement qu'auparavant?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Bosa: En plus de ce qui existait avant la création du centre?

M. Clark: C'est exact. Cela s'ajoute à ce qui existait déjà, plus le regroupement des activités du Centre Touraine, comme le disait M. Darling.

Le sénateur Bosa: Je vois.

Le sénateur Stewart: Où se trouve le nouveau centre?

M. Clark: Il comporte deux campus. Il y a le Centre Touraine et l'Académie LaSalle qui se trouve sur la rue Sussex.

Le sénateur Stewart: Comment les étudiants sont-ils recrutés pour la formation, le perfectionnement ou les cours d'enseignement universitaire supérieurs? Qui participe à ces cours et quand? Les ministères ou organismes accordent-ils des congés d'étude à leurs employés? De quelle façon?

M. Clark: Le programme continue d'être perfectionné, mais au centre la majeure partie du travail s'effectue en un après-midi, ou sur une période de deux ou trois jours, ou dans le cadre de colloques. On insiste beaucoup sur la formation mutuelle des gestionnaires.

Le sénateur Stewart: Autrement dit, ils parlent entre eux.

M. Clark: C'est exact. Ils se parlent entre eux.

Le sénateur Bosa: Est-ce que M. Manion est encore ici?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Stewart: Autrefois, cela se faisait dans des cocktails, mais je présume que les cocktails ne sont plus ce qu'ils étaient.

Le sénateur Marsden: J'essaie de comprendre le système de gestion des années-personnes. La Partie I indique comment se fait la gestion contrôlée. Autrement dit, une seule année-personne peut viser plusieurs personnes embauchées par contrat à court terme. Ceux qui s'intéressent à la question de l'équité en matière d'emploi soutiennent qu'on applique ce système aux personnes qui ont des handicaps, aux femmes et aux minorités, c'est-à-dire qu'on leur accorde des contrats à court terme qui ne sont pas renouvelés. Où pourrais-je voir comment sont utilisées ces années-personnes du point de vue de l'équité en matière d'emploi.

M. Clark: Pourriez-vous préciser votre question?

Le sénateur Marsden: Dans la Partie I, page 42, on peut lire qu'un gestionnaire peut décider du mode d'utilisation des années-personnes:

C'est ainsi qu'avec une année-personne, on peut engager 12 personnes pour une période d'un mois chacune, ce qui permet de faire face aux périodes de pointe.

De toute évidence, vous n'indiquez pas le nombre de contractuels à temps partiel et à court terme qui sont engagés.

[Text]

does not file a report under employment equity the way other federal-regulated employers do—in fact, you can go into their books to see how they are using employment equity—

Mr. Clark: We do file such a report.

Senator Marsden: Which is published with the others?

Mr. Clark: It is tabled; I can get you a copy of it.

Senator Marsden: All right. I can find a copy of it.

Mr. Clark: It is the so-called Bella format for producing that kind of information.

Senator Marsden: Under that I would be able to discover whether or not the charges made against the government are correct? That is, I will be able to see the number of native people, people with disabilities, women and visible minorities hired under part-time or short-term jobs?

Mr. Clark: I will get you a copy of the report.

Senator Marsden: Thank you.

Mr. Darling: I have a supplementary comment to make. In the total of 228,000 person-years the Public Service Employment Act makes a differentiation between terminate and indeterminate appointments. An indeterminate appointment is an appointment for more than six months. Approximately 190,000 of those 238,000 authorized person-years fall within that indeterminate category. The precise data can be provided by the Public Service Commission. The balance represents the so-called short-term hirings of less than six months. A great majority of them are intended to cover seasonal peak loads, especially those experienced by National Revenue, Customs and Excise at the border, and so on.

Senator Marsden: So we know the characteristics?

Mr. Darling: You can find out from the Public Service Commission statistics the characteristics of that particular population.

Senator Marsden: Under the Canada Assistance Plan which the government is capping for three provinces, and which provinces are challenging in the courts, would I be correct in assuming that if that challenge in the courts should succeed the government would simply give notice and these Estimates that we are looking at would be transferred forward one year?

Mr. Darling: They are considered statutory amounts that are projected as savings as a consequence of the announcement in the budget. The amounts shown in this blue book do not take into account that those reductions have occurred. I do not know how the government will react to the court decision, whatever it might be, so that is a hypothetical question. At the moment, I can only assume that the government intends to proceed as it has announced.

[Traduction]

Étant donné que le Conseil du Trésor ne dépose pas de rapport concernant l'équité en matière d'emploi comme le font les autres employeurs fédéraux—en fait, on peut consulter leurs livres pour voir comment ils procèdent à ce chapitre—

M. Clark: Nous produisons un rapport.

Le sénateur Marsden: Publié avec les autres?

M. Clark: Il est déposé; je peux vous en obtenir un exemplaire.

Le sénateur Marsden: Très bien; je peux le faire.

M. Clark: Ce genre d'information est publiée selon la méthode Bella.

Le sénateur Marsden: Je serais ainsi en mesure de voir si les coûts imputés au gouvernement sont justes? C'est-à-dire que je pourrai voir le nombre d'autochtones, d'handicapés, de femmes et de membres des minorités visibles qui obtiennent des emplois à temps partiel ou à court terme?

M. Clark: Je vous obtiendrai un exemplaire du rapport.

Le sénateur Marsden: Merci.

M. Darling: J'aimerais faire une observation supplémentaire. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique établit une différence entre les nominations pour une période déterminée et les nominations pour une période indéterminée en ce qui concerne les 228 000 années-personnes de la fonction publique. Une nomination pour une période indéterminée s'étend sur une période de plus de six mois. Quelque 190 000 des 238 000 années-personnes autorisées font partie de cette catégorie. La Commission de la fonction publique est en mesure de fournir des données précises à cet égard. Le reste est composé d'employés à court terme, nommés pour moins de six mois. La grande majorité de ces employés est embauchée pour faire face aux périodes de pointe, surtout aux ministères du Revenu national, des Douanes et Accise à la frontière, etc.

Le sénateur Marsden: Nous connaissons donc les caractéristiques de ces travailleurs?

M. Darling: Il vous suffit de consulter les statistiques de la Commission de la fonction publique.

Le sénateur Marsden: Dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada, auquel le gouvernement impose un plafond dans trois provinces, ce que les provinces contestent actuellement devant les tribunaux, puis-je présumer que si la décision des tribunaux donnait raison aux provinces, il suffirait que le gouvernement signifie un avis pour que les prévisions budgétaires que nous examinons maintenant soient reportées d'une année?

M. Darling: Ces montants sont des montants législatifs considérés comme des économies à venir par suite des mesures annoncées dans le budget. Les montants qui sont indiqués dans le Livre bleu ne tiennent pas compte des réductions intervenues. Comme j'ignore comment le gouvernement réagira à la décision des tribunaux, il s'agit d'une question hypothétique. Pour l'instant, je ne peux que présumer que le gouvernement entend agir comme il l'a annoncé.

[Text]

Senator Marsden: Exactly. I am not quoting from the blue book, but from the document entitled: "Managing Government Expenditures."

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have a question with regard to justice on page 16-7 under the Commissioner for Federal Judicial Affairs. It relates specifically to the Canadian Judicial Council. The reason I ask the question is because that body is reviewing certain judges in Nova Scotia who have come under a shadow as a result of the Donald Marshall case. The Estimates show authorized person-years for the Canadian Judicial Council as three. The Main Estimates for 1989-90 provided for \$387,000, which is increased to \$416,000 for 1990-91. Is this council very active? I know that it will be active in the particular instance I mentioned, but what do these three people normally do?

Mr. Darling: May I take notice of your question and get the details for you? I assume that the allocation is for administrative support to organize meetings that probably occur on a regular basis, but I have no information to that effect.

Senator Stewart: If that is all that it does, upwards of \$400,000 for three persons seems like a lot of money.

Mr. Darling: It may include the travel budget of the members of the council.

Senator Stewart: That would be related, presumably, to substantive work.

Mr. Darling: Yes, but, as I say, I do not know the details. For example, it may be that it meets quarterly. However, let me get the information for you.

The Deputy Chairman: If there are no further questions, then I would inform members of the committee that our next meeting is March 28 when we will hear from the Comptroller General with regard to program evaluations.

Before you leave I want to say to Mr. Clark, who is making his first appearance before this committee, that I hope that we have as fruitful a relationship with him as we had with his predecessor.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Exactement. Je ne cite pas le Livre bleu, mais le document intitulé «Gérer les dépenses publiques».

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai une question concernant la justice, à la page 21-7, sous la rubrique du Commissaire à la magistrature fédérale. Ma question concerne plus précisément le Conseil canadien de la magistrature. Je pose cette question parce que cet organisme examine certains juges en Nouvelle-Écosse qui ont été éclaboussés par l'affaire Donald Marshall. Les prévisions budgétaires n'indiquent que trois années-personnes autorisées dans le cas du Conseil canadien de la magistrature. Le Budget des dépenses principal pour 1989-1990 affectait 387 000 \$, et ce montant passe à 416 000 \$ en 1990-1991. Le Conseil est-il très actif? Je sais qu'il le sera dans le cas particulier que j'ai mentionné, mais que font normalement ses trois membres?

M. Darling: Est-ce que je pourrais prendre votre question en note et vous obtenir les renseignements? Je crois que les fonds prévus serviront au soutien administratif, à l'organisation des rencontres qui ont probablement lieu à intervalle régulier, mais je n'ai pas d'information précise à ce sujet.

Le sénateur Stewart: Si c'est tout ce que font ces personnes, 400 000 \$ me semblent beaucoup d'argent.

M. Darling: Il se peut que ce montant comprenne le budget des déplacements des membres du Conseil.

Le sénateur Stewart: Dans le cadre desquels, je présume, les membres du Conseil doivent accomplir beaucoup de travail.

M. Darling: Oui, mais comme je vous le disais, je n'ai pas les détails. Il se peut, par exemple, que les membres du Conseil se réunissent trimestriellement. Quoiqu'il en soit, je vous obtiendrai l'information.

Le vice-président: S'il n'y a plus de questions, le Comité tiendra sa prochaine séance le 28 mars, date à laquelle le contrôleur général comparaitra au sujet des évaluations de programme.

Avant que vous ne quittiez, je tiens à dire à M. Clark, qui comparait pour la première fois devant le Comité, que j'espère que nous aurons avec lui des rapports aussi fructueux qu'avec son prédécesseur.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Ian Clark, Secretary;
Mr. Allan Darling, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Du Conseil du Trésor:

M. Ian Clark, secrétaire;
M. Allan Darling, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 28, 1990

Le mercredi 28 mars 1990

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1991



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Bosa. (March 28, 1990)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa. (Le 28 mars 1990)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 28, 1990
(28)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Marsden and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General;

Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General, Program Evaluation Branch.

Mr. Macdonald made opening remarks following which he and Mr. Leclerc answered questions.

The Honourable Senator Marsden moved,—That the written response of the Office of the Comptroller General to her question asked at the meeting of the Committee on March 22, 1990 be appended to this day's proceedings (*See Appendix "NF-22 A"*).

The question being put on the motion, it was—
Agreed in the affirmative.

The Honourable Senator Beaudoin moved,—That the opening statement prepared by Mr. J. A. Macdonald and circulated to Members present be appended to this day's proceedings (*See Appendix "NF-22 B"*).

The question being put on the motion, it was—
Agreed in the affirmative.

At a later date, the Office of the Comptroller General will supply a written response to certain questions raised by Committee members.

At 7:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 MARS 1990
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Marsden et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoins:

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, contrôleur général;

M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général, Direction de l'évaluation de programmes.

M. Macdonald fait une déclaration, puis répond aux questions avec M. Leclerc.

L'honorable sénateur Marsden propose,—Que la réponse écrite du Bureau du contrôleur général à la question qu'a posée M^{me} le sénateur à la séance du Comité du 22 mars 1990 soit annexée au procès-verbal d'aujourd'hui (*voir Appendice «FN-22 A»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose,—Que la déclaration de M. J. A. Macdonald, distribuée aux membres du Comité présents, soit annexée au procès-verbal d'aujourd'hui (*Voir Appendice «FN-22 B»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Bureau du contrôleur général fournira à une date ultérieure une réponse écrite à certaines questions posées par des membres du Comité.

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 28, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 6:00 o'clock p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the third meeting of the committee to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Before I move to the witnesses, I would like to thank the Deputy Chairman, Senator Bolduc, for chairing the meetings while I was away. I understand everything went very well. I should also like to draw Senator Bolduc's attention to the ninth report of the Standing Senate Committee on National Finance which is on the Orders of the Day of the Senate. I would point out to him that that report relates to the fiscal year 1989-90 and it would be important for us to move the report along one way or another and then we can start dealing with new reports.

Honourable senators, we have as witnesses this evening from the Office of the Comptroller General of Canada, Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada. With him is Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General, Program Evaluation Branch. I understand the Comptroller General will make an opening statement.

M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada: Je vous remercie, monsieur le président. J'ai une déclaration qui est assez longue mais je n'ai pas l'intention de la lire en entier à ce moment-ci.

Perhaps I can just summarize very quickly the thrust of the opening statement which I believe you all have in front of you. I should like to establish three or four points in my opening remarks about program evaluation.

First of all, it is a well-established function although it is still relatively new compared to some of the other professional streams such as audit. It is by and large well established in the major departments and agencies of the federal government. It is used. It is used as a tool of internal management for improving the performance of programs and making decisions involving the reallocation of resources, and particularly as a move into greater accountability and the press for more results-based program information. We are finding program evaluations particularly useful for reporting on program performance.

There are a couple of unreasonable expectations about program evaluation I would like to talk about and then I will talk about where I think we are going with program evaluation.

Program evaluation, although it started as a review function on its own, is really moving into part of what I would call, "the strategic management context of departments." It is a sort of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la troisième fois que notre Comité se réunit pour examiner le Budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Avant de donner la parole aux témoins, je tiens à remercier le vice-président, le sénateur Bolduc, de m'avoir remplacé pendant mon absence. Je sais que tout s'est très bien passé. Je tiens également à attirer l'attention du sénateur Bolduc sur le neuvième rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales, inscrit à l'ordre du jour du Sénat. Je lui signale que ce rapport porte sur l'année financière 1989-1990 et qu'il importe que nous en disposions d'une façon ou d'une autre avant de commencer à examiner les nouveaux rapports.

Honorables sénateurs, nos témoins de ce soir représentent le Bureau du contrôleur général du Canada. Il s'agit de M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada, accompagné de M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général, Direction de l'évaluation de programmes. Je crois savoir que le contrôleur général a une déclaration préliminaire à faire.

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I have a statement that is quite long, but I do not intend to read all of it at this time.

Je pourrais peut-être résumer très rapidement le contenu de la déclaration liminaire que vous avez tous reçue, je pense. Dans mes remarques préliminaires, je tiens à faire trois ou quatre observations importantes au sujet de l'évaluation des programmes.

Tout d'abord, il s'agit d'une fonction bien établie bien qu'elle soit relativement récente, comparée à certaines autres activités professionnelles comme la vérification. Dans l'ensemble, l'évaluation des programmes est un processus bien établi dans les principaux ministères et organismes du gouvernement fédéral. L'évaluation est utilisée comme un outil de gestion interne dans le but d'améliorer le rendement des programmes et de prendre des décisions en matière de réaffectation des ressources, notamment, et surtout en vue d'accroître l'obligation de rendre compte et de fournir plus de renseignements fondés sur les résultats des programmes. L'évaluation nous paraît particulièrement utile pour produire des rapports sur le rendement des programmes.

Il existe quelques attentes irréalistes au sujet de l'évaluation des programmes dont j'aimerais parler; je traiterai ensuite de l'orientation future de cette fonction.

Après avoir été au départ une fonction d'examen distincte, l'évaluation des programmes fait de plus en plus partie de ce que j'appelle «la gestion stratégique des ministères». Il ne s'agit

[Text]

step back from the day-to-day operations and a strategic look as to where the programs are going. That involves a periodic review of existing programs to see whether or not they are still relevant to the priorities and objectives of the government and whether they are living up to the expectations of the programs in terms of the objectives that they had intended to achieve and whether or not the programs are being delivered in a cost-effective manner.

The program evaluations that we undertake are analytical and rigorous. Unlike other forms of review of a policy nature, which sometimes can be quite subjective, the program evaluation structure is fairly well defined and evaluations themselves are rigorous. Generally, in about 43 departments across government we might complete somewhere in the order of 100 program evaluations a year. Over the last decade most programs of government have been covered. I do not have detailed statistics because the programs change and evolve but we are reasonably comfortable that most of the programs have, in fact, been covered.

We have a professional community that is well qualified and that is quite representative in terms of governments' objectives regarding participation of various target groups and it continues to grow and prosper.

There are a number of phases of evaluation that I do not really intend to get into now except to point out that one of the first steps one takes in an evaluation is to try to establish an evaluation framework which looks at the various criteria for program success; to establish what management needs out of a particular evaluation; and to identify evaluation data. At that time, certain decisions might be made as to the kind of fundamental questions that management wishes to pose in the evaluation of the program.

I want to point out that program evaluation is a departmentally situated function. It is in departments working for a management team of the department—the deputy, the assistant deputy ministers and managers in the department. It is deliberately set up to be so. We, in the centre, provide policy framework. We provide a review of the performance of the various departments to ensure that the standards we establish are, in fact, being met, and we monitor the progress of the studies and maintain a record of completed evaluations. As well, we communicate priorities of the government to departments in terms of the sorts of things that we think are of interest government wide.

We did a study of about 150 evaluations basically in response to a question that I asked: "What happens to all these program evaluations?" We found that approximately 50 per cent of roughly 150 completed evaluations that we looked at resulted in operational improvements to the program. Some aspect of the delivery of the program was affected. Some 17 per cent led to major program redesign; 8 per cent confirmed that the program as it was structured was fine and was working well; and 34 per cent were used to enhance management's understanding as to what the key operations outputs and performance measures were in that particular program and,

[Traduction]

plus d'examiner les opérations quotidiennes, mais plutôt d'envisager sous un angle stratégique l'orientation des programmes. Il faut donc examiner régulièrement les programmes en vigueur, pour déterminer s'ils demeurent pertinents par rapport aux priorités et objectifs du gouvernement, s'ils répondent aux attentes quant aux objectifs qu'ils étaient censés atteindre et si la prestation des programmes est rentable.

Les évaluations de programmes que nous effectuons sont analytiques et rigoureuses. Contrairement aux autres examens portant sur les éléments de la politique, qui sont parfois subjectifs, la fonction d'évaluation des programmes est assez bien définie et les évaluations proprement dites sont rigoureuses. En général, dans environ 43 ministères fédéraux, nous réussissons à terminer une centaine d'évaluations chaque année. Depuis 10 ans, la plupart des programmes du gouvernement ont été évalués. Je n'ai pas de statistiques détaillées sous la main car les programmes changent et évoluent, mais nous sommes convaincus que la plupart des programmes ont fait l'objet d'une évaluation.

Nous avons un personnel professionnel qui est très compétent et tout à fait représentatif par rapport aux objectifs du gouvernement touchant la participation des groupes cibles; ce personnel augmente régulièrement.

L'évaluation se déroule en diverses phases que je ne compte pas décrire en détail, si ce n'est pour signaler que l'une des premières étapes consiste à établir un cadre d'évaluation en fonction des divers critères de réussite des programmes; il faut également déterminer ce que les gestionnaires attendent d'une évaluation donnée et recueillir toutes les données pertinentes. À ce moment-là, on pourra prendre certaines décisions quant aux questions fondamentales que la direction compte poser lors de l'évaluation du programme.

Je tiens à signaler que la fonction d'évaluation des programmes est assumée au sein des différents ministères. Elle sert à une équipe de gestion du ministère, composée du sous-ministre, des sous-ministres adjoints et des divers gestionnaires. Cette fonction est assumée ainsi de propos délibéré. Nous, au centre, fournissons un cadre politique. Nous effectuons un examen du rendement des divers ministères pour nous assurer que les normes que nous établissons sont bien respectées, et nous surveillons les progrès des études tout en tenant un registre des évaluations terminées. En outre, nous faisons part des priorités du gouvernement aux divers ministères pour leur indiquer les mesures qui intéressent, selon nous, l'ensemble du gouvernement.

Nous avons fait une étude sur environ 150 évaluations, d'après les réponses fournies à la question suivante: «Que deviennent toutes ces évaluations de programmes?» Nous avons constaté qu'environ 50 p. 100 des quelque 150 évaluations terminées et que nous avons examinées ont entraîné des améliorations d'ordre opérationnel aux programmes. Certains aspects de l'exécution du programme ont été changés. Quelque 17 p. 100 ont abouti à un remaniement important du programme évalué; 8 p. 100 ont confirmé que le programme en vigueur était bon et donnait de bons résultats et 34 p. 100 ont servi à faire mieux comprendre aux gestionnaires les princi-

[Text]

therefore, became useful in ongoing monitoring of future program performance. As well, about 4 per cent had no impact at all. They were either failures or they were terminated for a variety of reasons. By the way, the total totalled more than 100 per cent because we got more than one result. Of the 150, about 18 per cent involved reallocation of resources either up or down, probably equally split.

I think this is an important point because it has always been my view that one of the functions of program evaluation is to assist management in the most effective allocation of the resources within its department and, to the extent that we can reallocate resources within departments, that means there are fewer departments coming to Treasury Board secretariat and asking for additional funds to fund this program or that program. It is an unquantifiable estimate as to how that effects the deficit but, certainly, we are talking in the order of somewhere between \$40 million and \$50 million a year in program savings that we know have been identified over the last four to five years. They are savings of an ongoing nature, that is, a program was cut back and, therefore, spends less in the future.

We are relatively happy with the fact that, in terms of serving the needs of departmental management, we think program evaluation is a cost-effective tool.

The savings are kept in departments. This leads to another concern that I have heard expressed about program evaluation. The concern is usually phrased along these lines, "It is time for an expenditure reduction exercise. We want to know what evaluations there are in departments that recommend reductions or terminations that can be acted upon and, therefore, benefit the fiscal framework." Unfortunately, the nature of the processes we have are such that, if there are reallocations to be made, deputy ministers and departmental management will have made them so there are likely to be few unusual program evaluation results available when budget cut time arrives.

The other nature of program evaluations are such that they tend to be somewhat long term in nature and are not amenable to quick-and-dirty studies to identify where things can be cut and why. In a sense, I think we get somewhat unfairly criticized for not meeting the immediate needs when there is a fiscal crunch when, in fact, we think what we are doing what the function was intended to do in the first place. We do not think one evaluation can really meet the needs of all potential users and we have chosen to situate program evaluation to meet the various needs of departmental users.

In terms of where we see the function going, obviously we want to continue the consideration of programs and assist management in making the most cost-effective allocation of resources. Given the increased interest in accounting for pro-

[Traduction]

paux résultats opérationnels et les mesures de rendement du programme en question, et elles ont donc été utiles pour surveiller continuellement le rendement des programmes futurs. En outre, environ 4 p. 100 des évaluations n'ont eu aucune incidence. Ou bien elles ont été des échecs ou elles ont pris fin pour diverses raisons. Soit dit en passant, le résultat total est supérieur à 100 p. 100 car nous avons obtenu parfois plusieurs réponses. Sur les 150 évaluations, 18 p. 100 environ ont entraîné un rajustement des ressources, autant pour les accroître que pour les diminuer.

Ceci est à mon avis un point important car j'ai toujours été convaincu que l'évaluation des programmes sert entre autres à aider les gestionnaires à affecter les ressources de la façon la plus rentable possible; étant donné que nous pouvons les réaffecter au sein des ministères, ces derniers sont moins nombreux qu'avant à se présenter devant le Secrétariat du Conseil du Trésor pour demander des crédits supplémentaires en vue de financer tel ou tel programme. Il est impossible de mesurer l'incidence que cela aura sur le déficit mais, manifestement, d'après les résultats des quatre ou cinq dernières années, les évaluations ont permis de réaliser des économies de l'ordre de 40 à 50 millions de dollars par an dans le cadre des programmes. Ces économies sont permanentes, c'est-à-dire qu'un programme a fait l'objet de coupures et que les dépenses liées à ce programme seront donc moindres à l'avenir.

À notre avis, compte tenu des besoins des gestionnaires des ministères, l'évaluation des programmes est un outil rentable, ce qui nous satisfait.

Ce sont les ministères qui profitent de ces économies. Cela suscite une autre préoccupation exprimée par certains au sujet de l'évaluation des programmes. En général, ces personnes font la remarque suivante: «Il est temps de procéder à une compression des dépenses. Nous voulons savoir quelles évaluations effectuées dans les ministères recommandent des coupures ou des suppressions de programmes auxquelles on peut donner suite, ce qui sera avantageux pour la cadre financier.». Malheureusement, étant donné la nature de nos méthodes, si des réaffectations de ressources s'imposent, les sous-ministres et les gestionnaires du ministère les auront déjà effectuées, de sorte qu'il reste peu d'évaluations de programmes en suspens lorsqu'arrive le moment des compressions budgétaires.

En outre, les évaluations de programmes portent généralement sur une longue période et ne se prêtent pas à des études de dernière minute visant à déterminer les secteurs où des coupures sont possibles et à les justifier. D'une certaine façon, je pense que l'on nous reproche injustement de ne pas répondre aux besoins immédiats lorsqu'il faut se serrer la ceinture alors que, en réalité, nous estimons atteindre les objectifs initiaux de cette fonction. À notre avis, une seule évaluation ne peut pas vraiment satisfaire les besoins de tous les utilisateurs éventuels et nous avons décidé d'effectuer les évaluations de programmes de façon à répondre aux divers besoins des utilisateurs des ministères.

Quant à l'orientation future de cette fonction, il est évident que nous souhaitons continuer à examiner les programmes et à aider les gestionnaires à affecter leurs ressources de la façon la plus rentable possible. Étant donné que l'on accorde de plus en

[Text]

gram-based performance reflected in such things as IMAA memoranda of understanding and particularly in part III's of the Estimates, we see more demand for evaluation to produce the kind of operational and performance information that will be useful in communicating to management, to the Treasury Board, and ultimately to Parliament on the performance of programs.

One area that we have not seen a lot of demand for is the area of interdepartmental evaluations, where you might have a need for an evaluation, the responsibility of which is shared among many departments. That capacity exists, it has been used in the past, and it may be used in the future.

That is basically my opening statement.

The Chairman: Thank you very much. Before I yield the floor to Senator Stewart, I would like to mention that we have received from the Comptroller General's office answers to questions asked by Senator Marsden on March 22, 1990, which have been circulated to members of the committee. I need a motion to append the responses to today's proceedings.

Senator Marsden: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Stewart: In the statement put forward by Mr. Macdonald, we are told that most departments and agencies have an active evaluative function. In the 43 major departments, there are about 100 evaluation studies completed each year at an annual cost of about \$27 million. Now that we are talking in specific terms, roughly how many programs are there in the government, if you pull them all together? I do not need an exact number. You say there are 60 departments and agencies. How many programs do those encompass?

Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General of Canada: This is not an easy question to answer. The Nielsen task force divided the government into 1,000 programs at some point. I am not saying that there are 1,000 programs identified for program evaluation per se, but I think 1,000 programs would be a rough approximation. To give you an idea of the size of the task, when we say that we have 100 program evaluations per year, I think it would take probably more than 10 years to cover all of the programs of the government. In some cases, an evaluation is on a program actually identified as a program, but in other cases, an evaluation is on a subactivity when there has been a breakdown of the program. Earlier during the decade, we were encouraging departments that were new at doing this to take small bites, small programs or subactivities, but as we went along, I think we got into larger programs. As a matter of fact, one program evaluation could be about 10 times the size of another one in another department. So it is very difficult to put an exact number on this.

[Traduction]

plus d'attention à la question de l'imputabilité du rendement des programmes, notamment dans les protocoles d'entente, en vertu de l'APRM, et surtout dans la Partie III du Budget des dépenses, on comptera de plus en plus sur l'évaluation pour fournir des renseignements sur les opérations et le rendement; ces renseignements seront utiles pour informer les gestionnaires, le Conseil du Trésor et en dernier ressort le Parlement, sur le rendement des programmes.

Par contre, la demande n'est pas très forte dans le domaine des évaluations interministérielles, dont de nombreux ministères se partagent la responsabilité lorsqu'une évaluation s'impose. Cette fonction existe, elle a déjà été utilisée par le passé et pourra l'être encore à l'avenir.

Voilà qui conclut ma déclaration préliminaire.

Le président: Merci beaucoup. Avant de céder la parole au sénateur Stewart, je voudrais signaler que nous avons reçu du Bureau du Contrôleur général des réponses aux questions posées par le sénateur Marsden le 22 mars dernier; ces réponses ont été distribuées aux membres du Comité. Il me faut une motion en vue de les annexer aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Marsden: Je propose la motion.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Stewart: Dans sa déclaration, M. Macdonald nous déclare que la plupart des ministères et organismes ont une fonction d'évaluation dynamique. Dans les 43 grands ministères, une centaine d'évaluations sont effectuées chaque année au coût annuel d'environ 27 millions de dollars. Il s'agit là de renseignements précis et j'aimerais savoir combien de programmes environ existent au sein du gouvernement si on les regroupe tous? Je n'ai pas besoin d'un chiffre exact. Vous dites qu'il y a 60 ministères et organismes. Combien de programmes appliquent-ils à eux tous?

M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général du Canada: C'est une question difficile. Le groupe de travail Nielsen a divisé le gouvernement en 1 000 programmes à un moment donné. Je ne prétends pas que 1 000 programmes ont été désignés aux fins d'évaluation proprement dites, mais je pense que cela correspond au nombre approximatif de programmes en vigueur dans l'ensemble des ministères. Pour vous donner une idée de l'ampleur de cette tâche, lorsque nous disons que nous effectuons 100 évaluations de programmes par an, je pense qu'il faudrait sans doute plus de 10 ans pour évaluer tous les programmes du gouvernement. Dans certains cas, l'évaluation porte sur un programme désigné comme tel, mais en d'autres occasions, l'évaluation ne porte que sous une sous-activité lorsque le programme a été divisé en plusieurs composantes. Au début, lorsque cette fonction a été créée il y a une dizaine d'années, nous incitions les ministères n'ayant jamais fait d'évaluation de programme d'y aller doucement, de se concentrer sur des programmes ou des sous-activités, mais avec le temps, nous avons commencé à évaluer des programmes de grande envergure. En fait, une seule évaluation de programme pourrait être dix fois plus importante qu'une autre dans un ministère différent. Il est donc très difficile de les dénombrer avec certitude.

[Text]

Senator Stewart: You have given me a satisfactory answer: It is somewhere in the range of 1,000. This committee, Mr. Chairman, has been interested in the fact that the financing of government departments and agencies is divided into two kinds. First, there is financing which is statutory; and then there is financing which is on the basis of annual appropriation. Could you tell us how many of these programs fall into the statutory category and consequently are not subjected to an annual query by the appropriate authorities when the Estimates are made up, and how many programs could be terminated simply by not having certain votes included in the Estimates? Have you looked at that?

Mr. Macdonald: Mr. Chairman and Senator Stewart, let me point out, first of all, that in part III of the Estimates, we disclose all program results and programs, whether or not they are funded by a statutory vote or an annual appropriation. I do not have the number, given that we do not know the total universe of programs, as Mr. Leclerc defined it, but given that 70 per cent of all government activities are funded through statutory appropriations, and some of them are very large, I would hazard a guess that probably 50 per cent of the programs to which Mr. Leclerc referred would be covered by statutory appropriations.

Senator Bolduc: As many as that?

Mr. Macdonald: It is a wild guess, senator. I would have to go back and do a breakdown. When you get into things like Old Age Security, Canada Pension and the large UI programs, it depends on how they have composed their evaluations. An Employment and Immigration program may consist of a number of units. I am sorry, I do not have that information, but it would be a fair number. However, let me assure you that the fact that a program might be funded through a statutory appropriation does not dissuade departments from going in and doing evaluations anyway.

Senator Stewart: Surely, the programs that are on an annual basis are easier to change.

Mr. Macdonald: Not necessarily, senator. I suppose there are some, if they are under an operating vote in a department or based on a grant or a contribution. However, there are programs for which the government has made commitments and has agreements with provinces and so on that may not be funded through a statutory appropriation. A program may be funded through an annual appropriation. It might be a multi-year type of agreement. By and large, I think I would agree that the statutory programs tend to be funded in legislation when they are based in law, but there are a number of programs that have the same effect. I do not think it is necessarily easier to terminate a particular program if it is not statutorily based. We do amend legislation, as I am sure you are aware, to affect the payment terms in certain statutory programs.

The Chairman: I think that if it is a statutory expense, you would be less inclined to make some changes, because most of

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Votre réponse est satisfaisante: il y a donc quelque 1 000 programmes. Notre Comité, monsieur le président, s'est intéressé au fait que le financement des ministères et organismes fédéraux est divisé en deux volets. D'une part, il y a les crédits législatifs et, d'autre part, des fonds alloués en vertu des demandes de crédits annuel. Pouvez-vous nous dire combien de ces programmes tombent dans la première catégorie et ne sont donc pas assujettis à une demande présentée annuellement par les autorités compétentes lors de la préparation du Budget des dépenses, et combien de programmes pourraient être supprimés simplement parce que certains crédits ne sont pas inclus dans le Budget des dépenses? Avez-vous examiné la question?

M. Macdonald: Monsieur le président et sénateur Stewart, je voudrais tout d'abord signaler que dans la Partie III du Budget des dépenses, nous divulguons tous les programmes et leurs résultats, qu'ils soient ou non financés en vertu d'un crédit législatif ou d'une affectation de crédits annuels. Je n'ai pas le chiffre exact étant donné que nous ne connaissons pas la totalité des programmes, comme l'a indiqué M. Leclerc, mais étant donné que 60 p. 100 des activités gouvernementales sont financées grâce à des crédits législatifs, parfois très importants, je me hasarderai à dire qu'environ 50 p. 100 des programmes dont a parlé M. Leclerc sont financés grâce à des affectations de crédits législatives.

Le sénateur Bolduc: Tant que cela?

M. Macdonald: C'est une simple hypothèse, sénateur. Il me faudra faire une ventilation. Lorsqu'on examine des programmes comme la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et les importants programmes d'assurance-chômage, tout dépend de la façon dont les évaluations ont été décomposées. Un programme d'Emploi et Immigration compte parfois un certain nombre de composantes. Je regrette, je n'ai pas ce renseignement exact, mais mon évaluation est assez proche. Toutefois, je puis vous garantir que même si un programme est financé grâce à des crédits législatifs, les ministères n'hésitent pas pour autant à effectuer des évaluations.

Le sénateur Stewart: Les programmes financés chaque année sont certainement plus faciles à modifier.

M. Macdonald: Pas nécessairement, sénateur. Je suppose que cela arrive, si ces programmes sont financés par un crédit de fonctionnement d'un ministère ou grâce à une subvention ou à une contribution. Toutefois, il existe des programmes pour lesquels le gouvernement a pris des engagements et conclu des ententes avec les provinces et autres et qui ne sont pas toujours financés grâce à des crédits législatifs. Un programme peut être financé grâce à une affectation de crédits annuelle. Il peut s'agir d'une entente portant sur plusieurs années. Dans l'ensemble, je conviens que les programmes législatifs sont en général financés en vertu de dispositions législatives, mais certains programmes ont les mêmes résultats. À mon avis, il n'est pas nécessairement plus facile de supprimer un programme donné s'il n'est pas prévu par la loi. Nous modifions effectivement nos lois, comme vous le savez certainement, pour changer les modalités de paiement de certains programmes législatifs.

Le président: S'il s'agit d'une dépense législative, vous serez moins portés à faire des changements, car la plupart du temps,

[Text]

the time, that would involve an amendment to an act and that might be quite a long procedure in our Parliament right now—or even previously. So I am not sure that those programs are treated the same way as the 30 per cent that are under surveillance by the Parliament.

Mr. Macdonald: I simply wanted to make the distinction between the amenability of a program to a program evaluation and the practicability of changing it.

Senator Stewart: All right. So you have told us that the distinction between programs which are on a statutory basis and programs which are on what we call an annual basis does not make all that much difference. Could you tell us how many of your approximately 100 evaluation studies in the last year related to statutory programs?

Mr. Macdonald: I do not have that information, but we could get it for you and give you a breakdown. That is not the sort of thing we habitually track in our reporting system.

Senator Stewart: I would like to see what you are doing. I want to understand what you are doing when you talk about evaluation. Do you, for example, make an evaluation of an expensive program such as old age security?

Mr. Leclerc: If we look at Health and Welfare, for instance, I remember that there was an evaluation done of the family allowance program. Recent evaluations have taken place on the following programs: drug safety, quality and efficacy; health promotion; national Native alcohol and drug abuse; New Horizons, which has to do with senior citizens and Northern Health Services.

Senator Stewart: In terms of the overall budget of that department, what you have touched on is a small fraction; is that right?

Mr. Macdonald: Employment and Immigration did the National Employment Service in 1989, which is a fairly major undertaking. It very much depends on the program and the cycle we are in in terms of what gets completed in a particular year.

Senator Stewart: Are there certain types of programs which are more susceptible to evaluation than other types?

Mr. Leclerc: The regular departmental programs are all amenable to program evaluation. However, programs involving transfer payments are probably not as easy to evaluate. When you are giving money to the provinces, it is more difficult to promote evaluation. This is not where we have had a lot of success.

Senator Stewart: When you talk about transfer programs, you are not only talking of transfers to provincial governments, but you are also talking about transfers to persons.

Mr. Leclerc: It is easier to evaluate program transfers to persons than it is to the province, where the province has the latitude to spend the money the way it sees fit.

[Traduction]

il faudra pour cela modifier une loi, ce qui risque de prendre beaucoup de temps au Parlement, à l'heure actuelle comme par le passé. Je ne suis donc pas convaincu que ces programmes soient considérés au même titre que les 30 p. 100 qui sont soumis à l'examen du Parlement.

M. Macdonald: Je voulais simplement faire la distinction entre le fait qu'un programme peut être modifié pour faire l'objet d'une évaluation et la possibilité d'effectuer cette modification.

Le sénateur Stewart: Très bien. Vous nous avez donc dit que la distinction entre les programmes législatifs et ceux qui sont financés par des affectations de crédits annuels est assez mince. Pouvez-vous nous dire combien d'évaluations, sur la centaine que vous avez effectuées l'an dernier, portaient sur des programmes législatifs?

M. Macdonald: Je n'ai pas ce renseignement, mais je peux l'obtenir et vous faire une ventilation. En général, ce genre de renseignements ne figurent pas dans notre système de rapport.

Le sénateur Stewart: J'aimerais voir ce que vous faites. Je veux comprendre ce que vous entendez par évaluation de programme. Faites-vous, par exemple, l'évaluation d'un programme onéreux comme la Sécurité de la vieillesse?

M. Leclerc: Si nous prenons l'exemple de Santé nationale et Bien-être social, je me souviens que le programme des allocations familiales a fait l'objet d'une évaluation. D'autres évaluations ont eu lieu récemment, portant sur les programmes suivants: la sécurité, la qualité et l'efficacité de la lutte contre la toxicomanie, la promotion de la santé, le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues parmi les autochtones, Horizons Nouveaux, qui s'adresse aux personnes du troisième âge et enfin les Services de santé du Nord.

Le sénateur Stewart: Les programmes évalués représentent une partie minime du budget global de ce ministère, n'est-ce pas?

M. Macdonald: Emploi et Immigration a évalué le Service national de placement en 1989, ce qui s'est révélé une entreprise assez importante. Tout dépend du programme et de l'étape où nous en sommes arrivés dans l'évaluation d'un programme donné.

Le sénateur Stewart: Existe-t-il certains programmes qui se prêtent mieux aux évaluations que d'autres?

M. Leclerc: Les programmes courants des ministères se prêtent tous bien à l'évaluation. Toutefois, c'est plus difficile pour les programmes financés par des paiements de transfert. Lorsqu'on accorde des fonds aux provinces, il est plus difficile de procéder aux évaluations. Dans ce secteur, nous n'avons guère obtenu de succès.

Le sénateur Stewart: Lorsque vous parlez de programmes de transfert, il ne s'agit pas uniquement des transferts aux gouvernements provinciaux, mais également ceux qui sont faits à des particuliers.

M. Leclerc: Les paiements de transfert aux particuliers posent moins de problèmes que ceux destinés aux provinces, car celles-ci ont toute latitude pour dépenser les fonds comme elles l'entendent.

[Text]

Senator Stewart: Let me be quite candid with you. There has been a good deal of discussion over the years as to the correct way to go about what has been called regional economic development. The present government has resorted to a program of grants, part of which is to individual entrepreneurs. I hear a great deal of criticism. I will give you specifics so you will understand what I am talking about.

In the part of the world from which I come, one of the things that able, young men sometimes go into is related to the harvesting of pulpwood. They want a porter, which is piece of machinery that will cost \$115,000. Then they will probably want a good truck, not necessarily a highway truck, and chain-saws and so on. The argument I hear is that the ACOA program, which is now in effect, is leading to a proliferation of operations. People who before could not afford to get into this are now getting into it and making it unprofitable for them all.

Similarly, and perhaps even more bitterly, the argument is made with regard to tourist facilities in eastern Nova Scotia, for example. There are only so many tourists who come there in the course of a year. Yet, there is a proliferation of facilities, and the result, someone was saying, with exaggeration of course, is that everyone will go out of business and there will be no facilities. The same thing applies to bed and breakfast facilities. Someone receives an ACOA grant to put a bathroom in his house, and the people who are already in the bed and breakfast field feel that this is unfair.

I am not asking you to pass judgment on this, but I am asking if an evaluation has been made?

Mr. Macdonald: Senator Stewart, let me say that the ERDA sub-agreements which cover forestry and things like that are subject to the policy. Certain evaluations are made. I do not know whether that particular one has been made.

Senator Stewart: This is ACOA. I am not talking about ERDA.

Mr. Macdonald: With regard to specific grants to individuals, presumably ACOA would periodically review grants in certain sectors and evaluate the efficacy of it, particularly if people are unhappy. I do not know if ACOA has done that. I will ask Mr. Leclerc to comment.

Mr. Leclerc: Western Diversification and ACOA have just started their operation. They both have plans to organize an evaluation function. I am not sure how they would exactly go about their evaluation function, but I presume that if they are pushing one particular line of grants and one particular line of business, at some point they would like to evaluate whether or not that works. This would be the logical thing to do.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je vais être franc avec vous. On a beaucoup discuté au cours des années de la bonne façon de procéder à l'égard de ce que l'on appelle le développement économique régional. Le gouvernement actuel a eu recours à un programme de subventions, dont une partie s'adresse à des particuliers entrepreneurs. Ce programme suscite bon nombre de critiques. Je voudrais vous donner quelques précisions pour que vous compreniez bien ce dont je parle.

Dans la région du monde d'où je viens, des jeunes gens en bonne santé travaillent parfois à la récupération de bois à pâte. Ils ont besoin d'une machine spéciale qui coûte 115 000 \$. Puis ils veulent sans doute un bon camion, pas nécessairement un poids lourd, ainsi que des tronçonneuses et tout le reste. D'après les commentaires que j'entends, le programme de l'APECA actuellement en vigueur contribue à la prolifération de ces activités. Ainsi, de plus en plus de gens ont les moyens de se livrer à ce genre d'activité, ce qui rend le marché non rentable pour nous.

De même, et ceci est peut-être encore plus sérieux, certains soulèvent le problème des installations touristiques dans l'est de la Nouvelle-Écosse, par exemple. Le nombre de touristes qui visitent cette région au cours d'une année donnée est restreint. Pourtant, le nombre d'installations ne cesse d'augmenter, ce qui pousse certains à dire, peut-être avec une certaine exagération, que tout le monde va faire faillite et qu'il n'y aura plus d'installations touristiques. Il en va de même pour les pensions de famille. Une personne reçoit une subvention de l'APECA pour installer une salle de bain dans sa maison, et les exploitants actuels de pension de famille estiment que c'est injuste.

Je ne vous demande pas votre avis sur cette question, mais je voudrais savoir si ce programme a été évalué?

M. Macdonald: Sénateur Stewart, je voudrais vous dire que les ententes auxiliaires de développement économique et régional (EDER) s'appliquent à l'exploitation forestière et autres activités visées par cette politique. Certaines évaluations ont eu lieu. Je ne sais pas si le programme dont vous parlez a été évalué.

Le sénateur Stewart: Je parle de l'APECA, et non des EDER.

M. Macdonald: En ce qui a trait aux subventions précises accordées aux particuliers, je suppose que l'APECA examine régulièrement certains secteurs et évalue l'efficacité du programme, surtout si certaines personnes sont mécontentes. Je ne sais pas si l'Agence l'a fait et je vais demander à M. Leclerc de vous en dire plus sur ce point.

M. Leclerc: Le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest et l'APECA sont en activité depuis peu de temps. Ils ont tous deux des projets en vue de créer une fonction d'évaluation. Je ne sais pas exactement en quoi celle-ci consistera, mais je suppose que s'ils mettent l'accent sur un système de subventions particulier et un secteur d'activité donné, ils souhaiteront un jour ou l'autre évaluer ces programmes pour déterminer s'ils fonctionnent. Cela paraît logique.

[Text]

Senator Stewart: What is the relationship of the Comptroller General of Canada to these evaluations? Clearly, you do not do them.

Mr. Leclerc: No.

Senator Stewart: Do you evaluate the evaluators?

Mr. Leclerc: As the motherhouse of evaluation, we are trying to promote the installation of a good evaluation function in each department and agency. Then we monitor what they are doing and make an assessment of the kinds of studies they are doing. We use standards to assess the quality of the studies they have done.

Senator Stewart: Going back to this specific instance, you are telling me that the program has not yet been in effect long enough for you to come in and say to them, "Are you evaluating?" and "Let us see what you have done and what the results have been," is that correct?

Mr. Leclerc: That is right.

Senator Stewart: Let us go to the Department of Fisheries and Oceans. What programs in the Department of Fisheries and Oceans have you superintended to ascertain that evaluation has been carried out? Do you understand what I mean by "superintended"? I do not mean that you did it, but you have gone in and said, "You have this program. Have you evaluated it?"

Mr. Macdonald: Before Mr. Leclerc answers the question, let me make it clear that we establish a policy framework which says that departments will systematically review their programs. We do not superintend departments. We do not tell them what to do. We simply ensure that they are in general compliance with the policy.

Senator Stewart: What do you do from day to day?

Mr. Macdonald: In terms of what we would do at the Department of Fisheries and Oceans, we would monitor the progress of the studies to ensure that the products that are coming out meet the appropriate quality standards and that they are in general compliance with the policy.

Senator Stewart: I will withdraw the word "superintended."

Mr. Macdonald: It is a little too pro-active.

Senator Stewart: In the case of the Department of Fisheries and Oceans, what evaluations have you monitored?

Mr. Leclerc: I could cite the evaluations that have been done in the last two years at least. As to which particular we assessed thoroughly to establish the quality, I am not sure. However, the Canadian Hydrographic Service was evaluated, as was the Fisheries Development Program for the Magdalen Islands.

They evaluated the Fisheries Prices Support Board, the Fisheries Officer Career Program, Great Lakes Fisheries Commission, the Quality Improvement Program respecting dockside grading of pilots and ships operations.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Quel rapport existe-t-il entre le contrôleur général du Canada et ces évaluations? Il est évident que ce n'est pas vous qui les faites.

M. Leclerc: Non.

Le sénateur Stewart: Évaluez-vous les évaluateurs?

M. Leclerc: En tant qu'organisme qui chapeaute les évaluations, nous essayons de promouvoir la mise en place d'une bonne fonction d'évaluation dans chaque ministère et organisme. Puis nous surveillons leurs activités et évaluons les études qu'ils effectuent. Nous appliquons des normes pour évaluer la qualité des études faites par les ministères.

Le sénateur Stewart: Pour revenir sur cet exemple précis, vous dites que le programme n'est pas en vigueur depuis assez longtemps pour que vous puissiez demander à l'agence si elle fait des évaluations, quelles mesures ont été prises et quels ont été les résultats. Est-ce exact?

M. Leclerc: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Venons-en maintenant au ministère des Pêches et Océans. Quels programmes de ce ministère avez-vous contrôlés pour vérifier si l'évaluation a eu lieu? Comprenez-vous ce que j'entends par «contrôlé»? Je ne veux pas dire que vous avez fait l'évaluation vous-mêmes, mais que vous avez demandé aux responsables s'ils ont évalué tel programme appliqué par le ministère.

M. Macdonald: Avant que M. Leclerc ne réponde à la question, je tiens à bien préciser que nous élaborons les grandes lignes d'une politique qui stipule que les ministères doivent automatiquement examiner leurs programmes. Nous ne contrôlons pas les ministères. Nous ne leur disons pas ce qu'ils doivent faire. Nous veillons simplement à ce qu'ils se conforment à la politique en question.

Le sénateur Stewart: En quoi consistent vos activités quotidiennes?

M. Macdonald: Pour ce qui est du ministère des Pêches et Océans, par exemple, nous surveillons le déroulement des études pour nous assurer que les résultats de celles-ci sont conformes aux normes de qualité pertinentes et que le ministère respecte dans l'ensemble les lignes directrices.

Le sénateur Stewart: Je retire le terme «contrôlé».

M. Macdonald: Ce terme est un peu fort.

Le sénateur Stewart: En ce qui concerne le ministère des Pêches et Océans, quels programmes d'évaluation avez-vous surveillés?

M. Leclerc: Je pourrais vous indiquer les évaluations qui ont été effectuées depuis au moins deux ans. Quant à savoir lesquelles nous avons examinées nous-mêmes pour juger de leur qualité, je n'en suis pas sûr. Toutefois, le Service hydrographique du Canada a fait l'objet d'une évaluation, ainsi que le Programme de développement des pêches pour les îles de la Madeleine.

Le ministère a évalué l'Office des prix des produits de la pêche, le Programme de carrière des agents de pêche, la pêche dans les Grands Lacs, le Programme d'amélioration de la qua-

[Text]

Senator Stewart: That sounds very good, and I mean that seriously.

I am concerned with the proliferation of the inshore or mid-water fleet in Nova Scotia, that has taken place over the past number of years. I do not know exactly when that started.

I understand an attempt was made to limit the range of those boats by putting on a 20-metre length limit, but I am told by fishermen—and I have seen the evidence—that what the yards that built those boats did was simply build them longer and longer, with the result that the effect of the length limitation was frustrated completely. The result is that these fishermen have boats that cost \$600,000 or \$700,000 before the elaborate electronics are installed, that they are capable of going very far afield, and they have to go very far afield because the investment is large. I am told that these are very effective boats, but they are depriving the normal deep-sea dragger fleet of its catch, with the result that we now have plant closings in places which would normally be supplied by the deep-sea dragger fleets.

Is the program to enforce those size limits one that has attracted an evaluation?

Mr. Leclerc: I am not sure whether that program has been evaluated. The Department of Fisheries and Oceans has evaluated many programs. I have found that they asked very good questions. They were successful in making the right kinds of recommendations. I think it is up to the department to explain the outcome of the evaluations.

There are so many evaluations done that one cannot keep track of all of them, but I have seen two. I found that they raised the right kinds of questions in those evaluations.

Senator Stewart: You have talked about raising the right kinds of questions. What do you regard as a success? Monitoring is not your total function. You set up the criteria, then you monitor the performance in terms of the criteria. What do you regard as a success . . . where you have brought about a change in a program? Or do you simply put your seal of approval on the program and say, "You are doing a fine job."

Mr. Leclerc: I do not think it is up to us to judge whether it is a good program or not. What we are trying to assess is the quality of the study. I ask myself whether I can deduce from the study that the department would know about the effectiveness of its programs. So we do have some criteria to establish whether the department took the right approach in determining the effectiveness of programs.

Senator Stewart: Let us take the Department of Fisheries and Oceans. You have told us that you thought they did good work. What criteria did you use in reaching that conclusion?

Mr. Leclerc: We would look at the kinds of questions they raised. We would try to make sure the questions raised were not only questions raised by the program manager himself, but

[Traduction]

lité portant sur le classement à quai des pilotes et l'exploitation de la flotte.

Le sénateur Stewart: Tout cela m'a l'air très bien, et je dis cela sérieusement.

Je suis préoccupé par la prolifération de la flotte côtière ou hauturière qui s'est produite ces dernières années en Nouvelle-Écosse. Je ne sais pas exactement quand cela a débuté.

Je crois savoir que l'on s'est efforcé de restreindre le rayon de ces bateaux de pêche en fixant une limite de 20 mètres de long, mais certains pêcheurs m'ont dit—et je l'ai vu de mes yeux—que les chantiers navals qui ont construit ces bateaux se sont contentés de les faire de plus en plus long, sans tenir le moins du monde compte de la limite de longueur proposée. En conséquence, ces pêcheurs ont des bateaux qui coûtent de 600 000 \$ à 700 000 \$ avant même d'être équipés de systèmes électroniques perfectionnés, qui sont capables d'aller très au large et qui doivent le faire, compte tenu des sommes investies. D'après mes renseignements, il s'agit de bateaux très efficaces, mais ils lèsent de leurs prises les petits chalutiers ordinaires qui pratiquent la pêche hauturière, de sorte que certaines usines ferment leurs portes dans des localités qui, en temps normal, sont approvisionnées par les flottes hauturières de petits chalutiers.

Ce programme visant à faire respecter les limites de taille a-t-il fait l'objet d'une évaluation?

M. Leclerc: Je ne sais pas si ce programme a été évalué. Le ministère des Pêches et Océans a évalué de nombreux programmes. J'ai constaté que les responsables posaient de très bonnes questions. Ils ont réussi à formuler de bonnes recommandations. C'est au ministère qu'il incombe d'expliquer les résultats de ces évaluations.

Les évaluations sont si nombreuses qu'il est difficile de les suivre toutes, mais j'en ai vu deux. J'ai constaté que les évaluateurs posaient les questions qui s'imposent dans le cadre de leurs études.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit qu'ils posaient les questions qui s'imposent. Que considérez-vous comme un succès? Vous ne vous contentez pas de surveiller le processus. Vous établissez les critères, puis vous surveillez le rendement par rapport à ces critères. Qu'est-ce qui fait la réussite d'une évaluation, est-ce lorsqu'un programme a pu être modifié à la suite de celle-ci? Ou vous contentez-vous de sanctionner le programme en disant aux responsables qu'ils font du bon travail?

M. Leclerc: Ce n'est pas à nous de juger si un programme donné est bon ou non. Pour notre part, nous essayons d'évaluer la qualité de l'étude. Je me demande si celle-ci me permet de déduire que le ministère est au courant de l'efficacité de ses programmes. Nous appliquons donc certains critères qui nous permettent de déterminer si le ministère a suivi la bonne démarche pour vérifier l'efficacité des programmes.

Le sénateur Stewart: Prenons l'exemple du ministère des Pêches et Océans. Vous nous avez dit qu'il avait fait du bon travail, selon vous. Sur quels critères se fonde cette conclusion?

M. Leclerc: Nous examinons les questions que posent les évaluateurs. Nous essayons de faire en sorte qu'il ne s'agisse pas uniquement des questions posées par le gestionnaire de

[Text]

issues identified at the ADM level or at the DM level. We determine whether the questions reflect the political climate of the day.

We try to see whether the methods used by the evaluator were appropriate. We would like to see that the evidence gathered is demonstrable. We try to see whether the conclusions reached from the studies actually came from the study itself.

Senator Stewart: Why do you feel that your sense of what were the right questions is better than the feel or sense of the people who have been in the Department of Fisheries and Oceans for over 30 years?

Mr. Leclerc: I do not have any judgment as to whether question are good in themselves. I can only judge by the process that was used to elicit those questions.

Senator Stewart: You are not interested in the specific questions, but simply the process.

Mr. Leclerc: I am interested in the specific questions only to get a sense of where they got the questions from. We are not experts in the fishery.

Senator Stewart: That is a very good point.

Mr. Leclerc: But I think we know enough about the investigative process to determine whether the right approach has been used.

Senator Stewart: Mr. Chairman, you have been very generous. I am prepared to yield.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I have three questions.

Mr. Macdonald, you have already answered in writing a question I asked previously concerning evaluations done in the social development contribution section of Secretary of State. I am referring to the contributions to voluntary organizations, such as women's organizations, which have been reduced by two-thirds, and aboriginal groups, which have been reduced by one-third. You now report there was an evaluation done in 1985.

Can you tell me if it was that evaluation that led to those cuts?

Mr. Macdonald: No, I cannot, senator. That is a question that would have to be directed to the department.

Senator Marsden: Suppose one were to read that evaluation, could one say that those cuts were purely political or they emerged from the evaluation?

Mr. Macdonald: I have no personal knowledge of that evaluation.

Senator Marsden: In theory. This follows on what Senator Stewart was asking.

Mr. Leclerc: Actually, we do not know what considerations went into deciding to cut these programs. They may or may not have read the evaluation that took place in 1985. I have no knowledge of how they reached their decision.

[Traduction]

programme lui-même, mais aussi de problèmes cernés au niveau des sous-ministres adjoints et du sous-ministre. Nous déterminons si les questions tiennent compte du contexte politique du jour.

Nous essayons de vérifier si les méthodes utilisées par l'évaluateur étaient pertinentes. Nous aimons savoir si les données et faits recueillis peuvent être prouvés. Nous essayons de déterminer si les conclusions découlant des études proviennent réellement de cette source.

Le sénateur Stewart: Qu'est-ce qui vous permet de croire que vous êtes mieux placés pour déterminer la pertinence des questions posées que les responsables qui travaillent au ministère des Pêches et Océans depuis plus de 30 ans?

M. Leclerc: Je ne juge pas de la qualité des questions, mais j'évalue la démarche suivie pour soulever ces questions.

Le sénateur Stewart: Vous ne vous intéressez pas aux questions précises, mais simplement au processus.

M. Leclerc: Je m'intéresse aux questions précises uniquement pour essayer de comprendre ce qui les a motivées. Nous ne sommes pas des experts en matière de pêche.

Le sénateur Stewart: Voilà une remarque très pertinente.

M. Leclerc: Toutefois, nous connaissons suffisamment bien le processus d'examen pour déterminer si l'évaluateur a utilisé la bonne méthode.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, vous avez été très généreux envers moi. Je suis prêt à céder la parole.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'ai trois questions à poser.

Monsieur Macdonald, vous avez déjà répondu par écrit à une question que j'avais posée au sujet des évaluations portant sur le secteur des contributions au développement social du Secrétariat d'État. Je veux parler des contributions faites aux organismes bénévoles, comme les associations féminines et les groupes autochtones, dont le montant a été réduit des deux tiers et d'un tiers respectivement. Vous nous dites maintenant qu'une évaluation a été faite en 1985.

Pouvez-vous me dire si ces réductions sont le fruit de cette évaluation?

M. Macdonald: Non, je ne peux pas répondre à cette question, sénateur. Il faudra la poser au ministère.

Le sénateur Marsden: Supposons que l'on puisse lire le rapport d'évaluation. Pourrait-on en déduire si ces réductions répondent à des objectifs purement politiques ou si elles découlent de l'évaluation?

M. Macdonald: Je ne suis pas au courant, pour ma part, de cette évaluation.

Le sénateur Marsden: En théorie. Cette question fait suite à celle du sénateur Stewart.

M. Leclerc: En fait, nous ne savons pas quels facteurs ont été pris en compte avant de réduire ces programmes. Peut-être a-t-on tenu compte de l'évaluation de 1985, mais ce n'est pas sûr. Je n'ai aucune idée de ce qui a motivé cette décision.

[Text]

Senator Stewart: To whom do you report? When you monitor and decide whether or not they are doing a good job, to whom do you report? If you find a program in a department which appears to be 22 years out of date, with whom do you raise hell?

Mr. Macdonald: We report to the President of the Treasury Board who, of course, has the ultimate responsibility for resource allocation.

What we would do if we felt there was a program of sufficient materiality that it should be looked at, and had not yet been looked at, is communicate to the department that this is a program that should be looked at. Obviously, the department has to adjust that input with all of the other things it does.

We do not have a right of veto, senator. Departments are free to do what they, in their view, feel is proper. We can influence, we can suggest, we do not control.

By and large, if we have a strong feeling that a particular program should be looked at, and we suggest that, departments, by and large, comply, although not necessarily immediately. Part of the process we have for doing that is an annual government program evaluation plan which we issue on an annual basis. That communicates to program evaluators the priorities of the government, the requirements of the government. Departments take that into account in their evaluation planning activities, which they undertake on a multi-year basis.

Senator Marsden: I would like to return to my question. If a citizen wants to know why those cuts have been made, there are two alternatives. Either it was a political decision or it was a public service decision. If it was a public service decision, one assumes there is an underlying rationale, one source being this evaluation. In theory, should one be able to clearly see from that evaluation report whether the cuts have come from that or from some other source?

Mr. Macdonald: It would depend on the questions that had been asked at that time.

Senator Marsden: They would be in that evaluation report?

Mr. Macdonald: They would be in that evaluation report, which I believe is accessible.

Senator Marsden: Is that report made public?

Mr. Macdonald: The findings are available under the Access to Information Act.

Mr. Leclerc: The findings are available.

The Chairman: They are not published.

Mr. Leclerc: You could ask for the report through the Access to Information Act, and the report will include the findings. It may not include the recommendations.

Senator Marsden: Presumably the evaluators have done a cost benefit analysis, and when they determine they are not getting value for money, one would have some reason to believe that this was reasonable instead of being arbitrary.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: De qui relevez-vous? Lorsque vous surveillez un ministère et décidez s'il fait ou non du bon travail, à qui faites-vous un rapport? Si vous estimez qu'un programme appliqué par un ministère est complètement dépassé, faites-vous du foin, et au près de qui?

M. Macdonald: Nous relevons du président du Conseil du Trésor qui, bien entendu, assume la responsabilité suprême en matière d'affectation des ressources.

Si nous estimons qu'un programme est suffisamment important et doit faire l'objet d'un examen, nous communiquons avec le ministère en lui signalant qu'il faut évaluer ce programme. De toute évidence, le ministère doit tenir compte de cet avis dans toutes les autres mesures qu'il prend.

Nous n'avons pas droit de veto, sénateur. Les ministères ont toute latitude pour prendre les mesures qui leur semblent indiquées. Nous pouvons les influencer, nous pouvons faire des suggestions, mais nous ne le réglementons pas.

Dans l'ensemble, si nous sommes convaincus qu'un programme donné doit être évalué, nous demandons que les ministères, en général, se conforment à cette exigence, mais nous leur laissons un certain temps pour le faire. À cette fin, nous élaborons chaque année un plan d'évaluation des programmes gouvernementaux. Ce plan permet aux évaluateurs de programmes de connaître les priorités et les exigences du gouvernement. Les ministères en tiennent compte dans la planification de leurs évaluations, activité qui porte sur plusieurs années.

Le sénateur Marsden: Je voudrais revenir à ma question. Si un Canadien veut savoir ce qui a justifié ces coupures, il y a deux solutions possibles. Il s'agit ou bien d'une décision politique ou bien d'une décision des fonctionnaires. Dans ce dernier cas, on suppose qu'il existe une justification, par exemple l'évaluation en question. En théorie, ce rapport d'évaluation devrait-il nous permettre de déterminer avec précision si ces coupures ont été effectuées à la suite de l'évaluation ou pour d'autres raisons?

M. Macdonald: Tout dépend des questions qui sont posées à ce moment-là.

Le sénateur Marsden: Mais qui se trouveraient dans le rapport d'évaluation?

M. Macdonald: Les questions figureraient dans le rapport d'évaluation, auquel tout le monde a accès, sauf erreur.

Le sénateur Marsden: Ce rapport est-il rendu public?

M. Macdonald: On peut prendre connaissance des conclusions en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

M. Leclerc: Les conclusions sont disponibles.

Le président: Mais elles ne sont pas publiées.

M. Leclerc: Vous pouvez demander un exemplaire du rapport en invoquant la Loi sur l'accès à l'information; vous y trouverez les conclusions, mais peut-être pas les recommandations.

Le sénateur Marsden: Les évaluateurs ont sans doute effectué une analyse coûts-avantages, mais s'ils constatent qu'il n'y a pas optimisation des ressources, tout nous porte à croire que cette constatation est logique et non arbitraire.

[Text]

Mr. Leclerc: Senator Marsden, but in government it is not necessarily true that a decision would be made even if the program was found not to be cost beneficial at that point. Many other considerations come into play.

Senator Marsden: I understand that. All a poor citizen can do is try to eliminate the irrationalities and make the best of it. I am looking for the basis of your rationale. I noticed the Canadian Centre for Management Development, on the other page of the document from the Secretary of State which seems to have a great deal of support from the public service because its estimates have greatly increased. It has no reference to evaluation. Is that not something managers are learning?

Mr. Macdonald: Yes, it is. It is a function, and, indeed, there are training courses in program evaluation that are offered through the centre. It is a small component of the total operation. I am not surprised that it does not appear in the activity wording, which is what I assume, senator, you are reading from.

Senator Marsden: That is correct.

Mr. Macdonald: But I can assure you that the concept of the evaluation is taught. However, the OCG, in terms of technical training and evaluation for functional specialists, undertakes training on its own. We offer courses to specialists. General managers would get an introduction. Mr. Leclerc participates in courses offered by CCMD, which explains the function of evaluation and its utility to managers.

Senator Marsden: On page 2 of your statement tonight you point out that you have 350 federal evaluators across 60 departments or agencies, and you describe their training. You also said that the work you do in evaluation is not subjective but rigorous. I am paraphrasing. I gather you mean numbers and so on. I would like to know about these evaluators. As I mentioned earlier this evening, of the people with you tonight, five out of seven are white, able-bodied males.

Mr. Macdonald: If I may correct you, senator, it is four out of five.

Senator Marsden: That is even worse then.

Senator Stewart: Some are not able bodied!

Senator Marsden: Seriously, one of the real objectives of government, this government included, is to worry about people with disabilities, people of color, native people and women. I would like to know what reassurance we have that these 350 evaluators are not sexists, racists and discriminatory against people with disabilities, because one of the measures of effectiveness is reaching those constitutional objectives as well as containing costs.

Mr. Macdonald: Senator, let me give you some of the statistics behind that. Of the approximately 350 people, 30 per cent of the total group are women and 26 per cent are francophones. Comparable statistics for officer categories in the public service generally are 29.1 per cent as compared to 30 per

[Traduction]

M. Leclerc: Mais au gouvernement, il n'est pas évident qu'une décision soit prise même si l'on estime que le programme n'est pas rentable. Beaucoup d'autres considérations entrent en jeu.

Le sénateur Marsden: Je comprends cela. Le malheureux citoyen n'a qu'à essayer d'éliminer les éléments irrationnels et c'est toute. Je cherche la base de votre raisonnement. J'ai remarqué sur l'autre page du document du secrétariat d'État le Centre canadien de gestion, qui semble recevoir beaucoup d'appui de la fonction publique puisque son budget a nettement augmenté. On ne mentionne pas l'évaluation. Est-ce que les gestionnaires ne sont pas censés l'apprendre?

M. Macdonald: Si. C'est une fonction et, en fait, il y a même des cours de formation à l'évaluation des programmes au Centre. C'est une composante mineure de l'ensemble. Je ne suis pas étonné que ceci ne figure pas dans le descriptif des activités que vous êtes sans doute en train de lire, sénateur.

Le sénateur Marsden: C'est exact.

M. Macdonald: Mais je puis vous garantir qu'on enseigne le concept de l'évaluation. Cependant, sur le plan de la formation technique et de l'apprentissage de l'évaluation pour les spécialistes fonctionnels, le BCG dispense sa propre formation. Nous offrons des cours à des spécialistes. Les gestionnaires non spécialisés n'ont qu'une simple introduction. M. Leclerc participe aux cours organisés par le CCG, où l'on explique la fonction de l'évaluation et son utilité pour les fonctionnaires.

Le sénateur Marsden: À la page 2 de votre déclaration de ce soir, vous dites qu'il y a environ 350 évaluateurs fédéraux dans quelque 60 ministères et organismes, et vous décrivez leur formation. Vous avez également déclaré que votre travail d'évaluation n'était pas subjectif mais rigoureux. Je paraphrase. Je suppose que vous voulez parler de chiffres, etc. Je voudrais avoir des précisions sur ces évaluateurs. Comme je l'ai dit tout à l'heure, sur les sept personnes qui vous accompagnent ce soir, cinq sont des hommes, blancs, et en possession de toutes leurs facultés physiques.

M. Macdonald: Si vous me le permettez, sénateur, c'est quatre sur cinq.

Le sénateur Marsden: C'est encore pire alors.

Le sénateur Stewart: Certains ne sont pas en possession de toutes leurs facultés physiques!

Le sénateur Marsden: Sérieusement, l'un des objectifs du gouvernement, et même de ce gouvernement-ci, est de penser aux personnes handicapées, aux personnes de couleur, aux autochtones et aux femmes. Je me demande dans quelle mesure nous pouvons être sûrs que ces 350 évaluateurs ne sont pas sexistes, racistes et de parti pris à l'égard de personnes handicapées, car pour être efficace, il faut aussi atteindre ces objectifs constitutionnels tout en comprimant les coûts.

M. Macdonald: Je voudrais vous donner quelques statistiques. Sur les quelque 350 personnes de ce groupe, 30 p. 100 sont des femmes et 26 p. 100 sont des francophones. Si l'on compare aux chiffres correspondants pour les agents de la fonction publique, le pourcentage est de 29,1 p. 100 contre 30

[Text]

cent for our group, and 26.3 per cent as compared to 26 per cent. I would say we are right on the public sector average.

In terms of the management category in the evaluation function, 23 per cent are women and 29 per cent are francophones, which is considerably above the management category for the public service as a whole. The statistics in that regard are 12.3 per cent for women—we have 23 per cent—and 21.4 per cent for francophones. Three out of ten of our directors are women and 31 per cent are francophones. So we have reasonable representation in the community. We are not there yet, but we are well on the way.

Senator Marsden: You have not mentioned people with disabilities, native people and people of color.

Mr. Macdonald: I do not have those statistics.

Senator Marsden: Those are helpful statistics, but that was not my question. Being female does not prevent you from being discriminatory.

Mr. Macdonald: When I have a good answer, I give it whether or not the question is right. I am sorry, senator, I will try again.

Senator Marsden: How do you train people so that they are alert to these problems? You can have a woman who discriminates against various categories of minorities. You say they have a relatively high level of professional training and expertise, they provide the government with a good base of analytical expertise and they have a minimum of a masters degree; but what reassurance do we have that they are trained to meet those constitutional objectives?

Mr. Macdonald: To meet them in terms of being a neutral in their assessment?

Senator Marsden: Being screened for prejudice and being neutral in their assessments.

Mr. Macdonald: No, we do not do that. The protection we have offered to date has been the scientific approach to the evaluation of programs. As Mr. Leclerc indicated, one asks the right question, one collects data, and you try and assess whether or not the data is representative of the situation and whether or not the conclusions are represented. We do not have a particular test for program evaluators to assess whether or not there is systemic discrimination against particular minority groups.

Senator Marsden: The right question is usually a reproduction of the status quo. I understand what you are saying, but I am not reassured by your saying that you ask the right questions.

Mr. Macdonald: One of the functions of program evaluations is to challenge the status quo. We ask if the status quo should continue and, if not, what has to be done. I understand your question, but I cannot offer you any assurance in that regard.

[Traduction]

p. 100 pour notre groupe, et de 26,3 p. 100 contre 26 p. 100. Nous sommes exactement à la moyenne de la fonction publique.

Pour ce qui est de la catégorie de la gestion dans la fonction de l'évaluation, 23 p. 100 du groupe sont des femmes et 29 p. 100 des francophones, ce qui est nettement supérieur aux chiffres de la catégorie de la gestion pour l'ensemble de la fonction publique. Dans ce domaine, il y a d'après les statistiques 12,3 p. 100 de femmes—nous en avons 23—et 21,4 p. 100 de francophones. Trois de nos 10 directeurs sont des femmes et 31 p. 100 sont francophones. Nous sommes donc assez bien représentés dans la communauté. Ce n'est pas encore parfait, mais nous avons bien progressé.

Le sénateur Marsden: Vous n'avez pas parlé des handicapés, des autochtones et des personnes de couleur.

M. Macdonald: Je n'ai pas ces chiffres ici.

Le sénateur Marsden: Les chiffres que vous me donnez sont utiles, mais ne répondent pas à ma question. Ce n'est pas parce qu'on est une femme que l'on ne fait pas de discrimination.

M. Macdonald: Lorsque j'ai une bonne réponse, je la donne de toute façon, que la question soit juste ou pas. Je regrette, sénateur, j'essaierai de faire mieux.

Le sénateur Marsden: Comment, dans vos cours de formation, apprenez-vous aux gens à être vigilants dans ces domaines? Il peut y avoir une femme qui fait de la discrimination à l'égard de différentes catégories de minorités. Vous dites que vos évaluateurs ont un niveau relativement élevé de formation et d'expérience professionnelle, qu'ils donnent au gouvernement une base solide d'expérience analytique et ont au minimum un maîtrise; mais comment pouvons-nous être sûrs qu'ils sont adéquatement formés pour répondre à ces objectifs constitutionnels?

M. Macdonald: Pour y répondre en étant neutres dans leur évaluation?

Le sénateur Marsden: En ayant fait l'objet d'un contrôle pour savoir s'ils avaient des préjugés et en étant neutres dans leurs évaluations.

M. Macdonald: Non, nous ne faisons pas cela. Jusqu'ici, nous avons veillé à cela en adoptant une approche scientifique pour évaluer les programmes. Comme, l'a dit M. Leclerc, on pose la bonne question, on recueille les données, et l'on essaie ensuite de déterminer si les données sont représentatives de la situation et si les conclusions sont représentées. Nous n'avons pas d'examen particuliers pour les évaluateurs de programmes pour savoir s'il existe une discrimination systémique à l'encontre de certains groupes minoritaires.

Le sénateur Marsden: La bonne question est généralement une répétition du *statu quo*. Je comprends ce que vous voulez dire, mais je ne suis pas rassurée parce que vous me dites que vous posez la bonne question.

M. Macdonald: L'une des fonctions des évaluations est de contester le *statu quo*. Nous voulons savoir s'il faut maintenir le *statu quo* et, sinon, ce qu'il faut faire. Je comprends votre question, mais je ne peux vous donner aucune garantie à cet égard.

[Text]

Senator Bolduc: In your document you say that your people represent almost all areas of specialization. Do you have any occupational frequency distribution? For example, do you have any idea of how many accountants or economists you have?

Mr. Macdonald: The statistics we have indicate that about 13 per cent come out of the art faculty; business, commerce, administration and accounting include 14 per cent; economics is 15 per cent; education, 6 per cent; engineering, 7 per cent—that is probably low as we need more engineers—mathematics, 7 per cent; physical sciences, 6 per cent; political science, 7 per cent; psychology, 6 per cent; public administration, 8 per cent; sociology, 7 per cent; other social sciences, 4 per cent. Frankly, senator, we cover a wide range in a relatively uniform fashion, which reflects the multi-disciplinary nature of program evaluation.

Senator Bolduc: Do you only look at government expenditure programs or do you look at other instruments of government such as adjudication programs or normalization processes as a function to provide norms and standards? For example, in the National Transportation Agency, do you undertake that type of program or do you look at government expenditure grants and things like that?

Mr. Macdonald: All programs are susceptible to that. I do not know whether they have done an evaluation of particular regulatory programs. What is in for the National Energy Board?

Mr. Leclerc: The National Energy Board is trying to conduct evaluation as part of the hearings. It goes around the country and raises issues about its own program. The issues that it is trying to raise happen to be evaluative issues. In some fashion the regulatory agenda of the government, if you are talking about normalization, is being evaluated. They have identified "X" number of regulations across various departments. There is a program to evaluate all of these regulations over a period of seven years.

Senator Bolduc: But is that outside your jurisdiction?

Mr. Leclerc: No, we are doing assessments against norms of the quality of the evaluation that is taking place in the regulatory agenda.

Senator Bolduc: How do you ascertain that there is a difference or a distinction in a department, from the point of view of the deputy minister, between people working in what we used to call his planning group versus people working in an evaluation group? Many of those people, as you know, have the same type of background, interests and so on, and sometimes they talk between themselves. From the point of view of the deputy minister, if the boys and girls decide to discuss things between themselves, he could be caught up in a certain situation.

Mr. Macdonald: In effect, the evaluation is the tail end, if you will, of a policy planning process. One plans policies and implements them and then one systematically assesses those policies to see if they work.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Dans votre document, vous dites que vos évaluateurs représentent pratiquement tous les domaines de spécialisation. Avez-vous des données sur les domaines professionnels les plus représentés? Par exemple, savez-vous combien vous avez de comptables ou d'économistes?

M. Macdonald: D'après nos chiffres, environ 13 p. 100 des membres du groupe sortent de la faculté des arts; les affaires, le commerce, l'administration et la comptabilité représentent 14 p. 100, l'économie 15 p. 100, l'éducation, 6 p. 100, le génie, 7 p. 100—c'est peut-être bas parce qu'il nous faut plus d'ingénieurs—les mathématiques, 7 p. 100, les sciences physiques, 6 p. 100, la science politique, 7 p. 100, la psychologie, 6 p. 100, l'administration publique, 8 p. 100, la sociologie, 7 p. 100, autres sciences sociales, 4 p. 100. Franchement, sénateur, nous avons une représentation assez uniforme dans une vaste gamme, ce qui reflète la nature multidisciplinaire de l'évaluation des programmes.

Le sénateur Bolduc: N'examinez-vous que les programmes de dépenses du gouvernement ou également d'autres instruments du gouvernement comme les programmes d'adjudication ou les processus de normalisation qui servent à définir les normes? Par exemple, à l'Office national des transports, évaluez-vous ce type de programme ou les dépenses gouvernementales, les subventions, etc.?

M. Macdonald: C'est possible pour tous les programmes. Je ne sais pas si nous avons évalué beaucoup de programmes réglementaires. Qu'en est-il de l'Office national de l'énergie

M. Leclerc: L'Office national de l'énergie tente de réaliser l'évaluation dans le cadre des audiences. Ses membres voyagent dans tout le pays et posent des questions sur leurs propres programmes. Il se trouve que ce sont des questions d'évaluation. D'une certaine façon, on y évalue le programme réglementaire du gouvernement, pour ce qui est de la normalisation. On a choisi un nombre «X» de règlements dans divers ministères. Il existe un programme visant à évaluer tous ces règlements sur une période de sept ans.

Le sénateur Bolduc: Mais ceci n'est pas de votre ressort?

M. Leclerc: Non, nous évaluons en fonction de certaines normes la qualité de l'évaluation qui se fait dans le cadre du programme réglementaire.

Le sénateur Bolduc: Comment savez-vous si l'on fait la différence ou la distinction dans un ministère, au niveau du sous-ministre, entre les personnes travaillant au sein de ce que nous appelions le groupe de planification et celles qui font partie du groupe d'évaluation. Comme vous le savez, beaucoup de ces personnes ont le même type de formation, les mêmes intérêts etc., et elles discutent entre elles. Le sous-ministre pourrait se trouver dans une situation délicate, si les membres de ces équipes discutaient entre eux de certaines choses.

M. Macdonald: En effet, l'évaluation est le dernier maillon, si vous voulez, d'un processus de planification des politiques. On planifie et on applique les politiques et ensuite, on les évalue systématiquement pour savoir si elles donnent les résultats escomptés.

[Text]

Senator Bolduc: Yes, but the planning group is usually perceived to be the intelligence unit for the top management, so it is quite easy to get into what I would call a professional conflict of interest.

Mr. Macdonald: What we do is provide a separation of the function so that the program evaluation unit has an independent reporting relationship from operations and management. Perhaps I could ask Mr. Leclerc to be more precise. I personally am not bothered by the idea of the boys and girls getting together, in the sense that the natural flow of the evaluation community is often from the policy side. People come into evaluation and people flow back out of it. I think one can establish reporting relationships that do not bias the evaluation to support whatever the planning group has done.

In the light of restraint, I must say that planning groups play less a role than perhaps they did 15 or 20 years ago, when planning was in its heyday. One finds now that the policy planning is more directly related to the line functional groups and more directly related to the delivery of programs than it was in the past.

M. Leclerc: Ce que je pourrais ajouter à ce que l'on vient de dire c'est que l'évaluation est faite «ex post». C'est une rétrospective qu'on vous offre. Les gens de la planification actuellement travaillent sur les perspectives, sur l'avenir du ministère et sur la considération des choix à faire, enfin, les choix de politique.

L'évaluateur revient un peu plus tard et puis fait une rétrospective de ce qui a été fait. Je pense que cela est la différence essentielle.

On ne décourage pas le fait que les évaluateurs travaillent de concert avec les planificateurs, bien au contraire. J'ai l'impression que si ces deux groupes-là peuvent s'entendre, ils auront une meilleure compréhension du milieu.

Le sénateur Bolduc: Vous comprenez, M. Leclerc, que le danger c'est que—

Within the ministry you will not get independent advice. This is important and that is why some people outside the evaluators' community criticize that type of thing. I know, for example, that Dr. Hartle has been very critical about management and evaluation programs and so on. What is your answer to his main criticism?

Mr. Macdonald: I think Dr. Hartle may appear before this committee as a witness.

The Chairman: He might, yes.

Mr. Macdonald: Dr. Hartle has a view on program evaluation that is quite different philosophically from ours. We made a deliberate attempt to inculcate program evaluation within the management infrastructure of departments. If I understand Professor Hartle correctly, he is saying that it is impossible to be objective in those contexts, that basically you are making choices that are driven more by political economy than by rational analysis and that to attempt to put a cloak of rationality on it is to be misleading. I am not sure whether I have characterized it precisely, but I am boiling it down to its

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Oui, mais en général, le groupe de planification est considéré comme le groupe de renseignement pour la haute direction, et il est donc assez facile de se trouver dans une situation de ce que j'appellerais un conflit d'intérêts professionnels.

M. Macdonald: Nous séparons les fonctions de sorte que l'unité d'évaluation des programmes fasse rapport indépendamment des opérations et de la direction. Je pourrais demander à M. Leclerc de donner quelques précisions sur ce point. Personnellement, le fait que les membres des deux équipes soient en contact ne me dérange pas, dans la mesure où les membres du groupe d'évaluation viennent souvent du domaine des politiques. On entre dans le groupe d'évaluation puis on en sort. Il me semble impossible d'établir le système de rapport de façon à éviter que l'évaluation ne penche en faveur du groupe de planification.

Dans cette époque d'austérité, je dois dire que les groupes de planification ne jouent pas un aussi grand rôle qu'il y a 10 ans ou 15 ans, où la planification était à son apogée. Actuellement, la planification des politiques est davantage liée aux groupes fonctionnels et à la mise en œuvre des programmes que par le passé.

Mr. Leclerc: I would like to add to what has just been said that the work evaluation provides a retrospective view, whereas the people in planning are working on prospects, on the future of the department, on considering what decisions should be made—that is, policy decisions.

The evaluator comes back a little while later and assesses what has been done. I think that this is the main difference.

We do not discourage evaluators from working with planners. Quite the opposite, because I have the impression that if these two groups could agree they would have a clearer understanding of the environment.

Senator Bolduc: You understand, Mr. Leclerc, that the danger is that . . .

Au sein du ministère, il est impossible d'avoir un avis indépendant. C'est important et c'est pour cette raison que des personnes qui ne font pas partie du groupe d'évaluation critiquent ce genre de choses. Je sais que par exemple, M. Hartle a beaucoup critiqué les programmes d'évaluation et de gestion. Comment répondez-vous à sa principale critique?

M. Macdonald: M. Hartle comparaitra peut-être devant ce Comité comme témoin.

Le président: C'est possible, oui.

M. Macdonald: M. Hartle a une conception de l'évaluation des programmes très différente de la nôtre. Nous avons délibérément essayé de faire entrer l'évaluation des programmes dans l'infrastructure de gestion des ministères. Si je comprends bien le professeur Hartle, il considère qu'il est impossible d'être objectif dans ce contexte et que l'on doit faire des choix qui sont plus guidés par l'économie politique que par l'analyse rationnelle et qu'il est trompeur de chercher à s'abriter derrière le rationalisme. Je ne sais pas si je me suis bien fait comprendre, mais c'est le fondement de son raisonnement. Je

[Text]

essence. I do not accept that. He is obviously entitled to his view, but it is not one that we share.

Senator Beaudoin: Do you evaluate programs implemented in French? Perhaps this question was raised before I arrived, but I will ask it again: Do you evaluate the quality of services given in French?

Vous évaluez des programmes tels que la qualité du français les interprètes, les traducteurs, etc, est-ce que vous vous penchez sur cet aspect? Est-ce que vous vous penchez sur les langues? Ou si ce travail se restreint tout simplement ce qui est déjà beaucoup d'ailleurs, au grand sujet, peu importe que ce soit en français ou en anglais, peu importe?

M. Leclerc: Non, sénateur Beaudoin, on parle d'évaluation de programme plutôt que d'évaluation de technique ou d'évaluation de pédagogie, si vous voulez. Je ne sais pas si c'est cela le sens de votre question. Il n'est pas exclu...

Le sénateur Beaudoin: Il y a des ministères qui sont...

M. Leclerc: Il y a eu une évaluation au secrétaire d'État du service de traduction.

Le sénateur Beaudoin: Oui, ça c'est exactement ce que j'aimerais savoir.

M. Leclerc: Ils ont fait des recommandations, c'est-à-dire, que les grandes questions étaient à savoir si le service de la traduction du secrétariat d'État était organisé de façon à donner un très bon service et à un coût raisonnable. C'était la grande question. S'il n'y avait pas de meilleure façon de rendre le même service à savoir si...

Le président: Est-ce que l'on a évalué en même la qualité du service?

M. Leclerc: Oui, M. le président, je pense qu'ils ont évalué la qualité du service.

Le sénateur Beaudoin: Parce que là il se pose beaucoup de questions. On soulevait cela l'autre jour devant un autre comité. Est-ce qu'il y a assez de monde? Est-ce qu'il y a assez d'experts? Est-ce que la qualité est excellente? J'imagine que oui. J'espère que oui. Je voulais juste le savoir.

M. Leclerc: Je pense qu'ils ont évalué la qualité du service. Je ne me souviens pas exactement mais je pense qu'ils ont évalué la qualité de la traduction. Ils ont évalué d'autres éléments de la qualité comme le temps que cela prend pour faire une traduction etc. et le coût de la traduction.

Je pense, sénateur Beaudoin, que l'évaluation qu'ils ont faite était très complète.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie, M. Leclerc.

Senator Bolduc: I am looking at the bottom of page 4 of your brief, where you state:

... our monitoring of some 150 completed evaluations across government indicate that roughly: 50 per cent resulted in operational improvements to programs ...

So a lot of them are roughly related to management?

Mr. Macdonald: Yes.

[Traduction]

n'accepte pas cela. Il a bien sûr droit à son opinion, mais je ne la partage pas.

Le sénateur Beaudoin: Évaluez-vous les programmes mis en œuvre en français? Cette question a peut-être été posée avant mon arrivée, mais je la pose à nouveau: Évaluez-vous la qualité des services donnés en français?

Do you assess programs such as the quality of French used by interpreters or translators? Do you look into this? Do you study the question of language? Or is the work limited solely—although this is a great deal—to major issues no matter whether they are in French or English?

Mr. Leclerc: No, Senator Beaudoin, we speak of program evaluation rather than technical evaluation or pedagogical evaluation. I don't know whether that is what you meant in your question. It is not unheard of that...

Senator Beaudoin: There are departments that are...

Mr. Leclerc: A program evaluation is carried out in the Translation Bureau of the Secretary of State Department.

Senator Beaudoin: Yes, that is exactly what I wanted to find out.

Mr. Leclerc: There have been recommendations, that is, the major issues were to determine whether the Translation Bureau of the Secretary of State Department was organized in such a way as to provide a service, a very good service, at a reasonable cost. That was the main question. Or if there was a better way to provide the same level of service...

The Chairman: Did they evaluate the quality of the service?

Mr. Leclerc: Yes, Mr. Chairman, I think they did evaluate the quality of the service.

Senator Beaudoin: Because there are many issues that come into this; the matter was raised the other day before another committee. Are there enough people? Are there enough experts? Is the quality very high? I imagine so. I hope so. I just wanted to find out.

Mr. Leclerc: I think they evaluated the quality of the service, I don't remember exactly but I think they were evaluated on the quality of the transcription, if you like. Now, there are other elements that make up quality, such as the time it takes to deliver a translation, and so forth, and the cost of translation.

I think, Senator Beaudoin, that the evaluation that was conducted was very comprehensive.

Senator Beaudoin: Thank you, Mr. Leclerc.

Le sénateur Bolduc: Je lis un passage de la page 5 de votre mémoire, où vous déclarez:

... notre examen de quelque 150 évaluations parachevées au sein du gouvernement a indiqué qu'environ: 50 p. 100 ont entraîné des améliorations opérationnelles aux programmes...

Beaucoup sont donc en rapport avec la gestion?

M. Macdonald: Oui.

[Text]

Senator Bolduc: I assume, then, that 34 per cent resulted in significantly improving the understanding and monitoring of program performance. We can see that four-fifths of your effort is designed to improve management. I suppose that gives Senator Stewart an answer to his question, because I think that he was relating it to program evaluation in the economic sense of the thing. I think that they are more related, really, to management, and that troubles me a lot.

Senator Stewart: Well, yes, but would you explain or spell out at greater length the distinction that you are making between economic efficiency and good management?

Senator Bolduc: Good management is only one aspect of it. There is the management side and the programming side of it and there is a big difference between the two. One is really related to the effectiveness of the program and the other to the efficient performance of it. Somebody may say, "We have performed very well," except that the patient died. I think that we have to have more of another type of approach than the one that the witnesses have taken. I am not criticizing the Comptroller General. All I am saying is that there is a natural tendency on the part of people in administration to ultimately take the side of management and of the deputy ministers. I must say that that troubles me a lot. I would expect that, somehow, we would have someone who would put the civil service, generally speaking, a little in competition in terms of ideas and approaches and things of that nature, so that the minister and the deputy minister might have different views about things. Perhaps it is impossible to do that from inside the administration.

However, I know that that idea was there at the beginning of planning. I remember very well in the 1960s there was the beginning of a planning unit made up of administrators who were supposed to be the type of people who would look at things differently from the ones who were used to managing things. They were finally absorbed, and I must say that that troubles me a great deal, and not only because I was previously a civil servant.

However, viewed from the point of view of the minister, it is important for him to have the possibility of a kind of consumer choice. This is very much a matter of politics rather than economics. To me, the political market and the economic market are about the same.

Mr. Macdonald: Perhaps I might just start off by saying that it is more a question of political economy than it is of internal management. The challenge process that we have in place is designed to serve management. The external accountability to Parliament through such instruments as the Part IIIs is the vehicle for a broader debate as to the relative priorities and the efficacy of programs—although it is on an aggregated basis.

Senator Bolduc: Yes, but it cannot only be done by politicians; that is my point. In other words, if you have a group of politicians, even though they are competent, it cannot be done only by those people. For example, in Washington there have developed various politicians who are very competent. They are probably more competent than are our politicians here in

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Ensuite, je suppose que 34 p. 100 ont servi à améliorer de façon importante la compréhension et la supervision du rendement des programmes. Nous voyons que les quatre cinquièmes de vos efforts visent à améliorer la gestion. Ceci doit répondre à la question du sénateur Stewart, car je crois qu'il voulait parler de l'évaluation des programmes dans le sens économique du terme. Il me semble que ce soit en fait plus en rapport avec la gestion, ce qui m'inquiète beaucoup.

Le sénateur Stewart: Eh bien, oui, mais pourriez-vous nous expliquer plus en détail la distinction que vous faites entre efficacité économique et gestion saine?

Le sénateur Bolduc: La gestion saine n'est que l'un des éléments. Il y a d'une part la gestion et de l'autre, l'établissement des programmes et il y a une grande différence entre les deux. D'un côté, il s'agit de l'efficacité du programme et de l'autre de son rendement. Quelqu'un peut dire, «Nous nous sommes très bien acquittés de notre tâche», sauf que le patient est mort. Il me semble qu'il faudrait adopter des démarches un peu différentes de celles qu'ont choisies les témoins. Je ne critique pas le Contrôleur général. Je dis simplement que les administrateurs ont naturellement tendance à prendre le parti de la gestion et des sous-ministres. Je dois dire que ça me gêne beaucoup. Je souhaiterais avoir quelqu'un qui suscite un peu la concurrence au sein de la fonction publique sur le plan des idées, des approches, et de ce genre de choses, de sorte que le ministre et le sous-ministre pourraient avoir un avis différent sur certaines questions. C'est peut-être impossible à réaliser de l'intérieur de l'administration.

Cependant, je sais que cette idée était présente au début de la planification. Je me souviens très bien qu'au début des années 60, une unité de planification a été mise sur pied qui était composée d'administrateurs censés justement voir les choses d'un oeil différent de ceux habitués à la gestion. Ils ont finalement été absorbés et ceci me gêne beaucoup, je le répète, et ce n'est pas seulement parce que j'étais fonctionnaire avant.

Cependant, du point de vue du ministre, il est important de pouvoir choisir un peu comme un consommateur. C'est une question de politique plutôt que d'économie. Pour moi, le marché politique et le marché économique sont presque identiques.

M. Macdonald: Je commencerais par dire que c'est d'abord une question d'économie politique que de gestion interne. Ce processus de remise en cause que nous avons instauré doit servir à la gestion. La responsabilité externe devant le Parlement par le biais d'instruments comme la Partie III permet un débat plus large sur les priorités relatives et l'efficacité des programmes—quoique dans un contexte général.

Le sénateur Bolduc: Oui, mais ce ne peut être fait que par des politiciens, c'est ce que je voulais dire. Même si le groupe de politiciens concernés est compétent, ils ne peuvent être seuls. Par conséquent, à Washington, il y a un grand nombre de politiciens très compétents, sans doute plus que les nôtres ici au Canada, parce que la rotation est trop rapide chez nous. Par

[Text]

Canada because here the turnover is too fast. For instance, in the municipalities, every four years we have a new group or, in the House of Commons, every eight years we have a new group. However, in Washington, because of the system, there are many people with 20 or 25 years of experience and I can tell you that they know how to ask the real questions.

It would probably be very difficult to have such people under our system because our system is constructed to help the government. There is no doubt about that.

However, that is my point of view and I do not mean to be pejorative when I say that what I fear is that the dynamics of our bureaucracy is such that, ultimately, they develop the kind of approach under which they defend themselves. The civil service always has a logical answer for the minister, except that sometimes the result is absurd. What troubles me is that we do not have an alternative process to help in the arbitration of public policy.

Of course we have fine politicians. For example, in the Senate there is no doubt that the opposition is competent; that they know the game and have been there for many years. However, that is not always the case. For example, in the House of Commons, there is no balance at all in that aspect, and that troubles me as far as the political system, generally speaking, is concerned. I think Senator Stewart agrees with me.

Mr. Macdonald: I think, senator, your allusion to the U.S. really takes us into a congressional system. In the United States, there is a congressional budget office that performs studies. There is also the general accounting office, and basically this plethora of competing views is somehow then reconciled, come the budget process, between the house, the senate and the Office of the President.

Clearly, we in Canada do not operate in that milieu. I really cannot comment on the utility of—

Senator Bolduc: It is just an outside point of view.

Mr. Macdonald: Yes, but outside points of view are always useful to the process. However, the system that we have designed is an internal system to serve the executive, as opposed to providing competing views for challenge in a political forum.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I want to thank Senator Bolduc for saying what he just now said, because I think it was very helpful to all of us.

In the statement that Mr. Macdonald made, he referred to the fact that some 350 federal evaluators are rampant across some 60 departments and agencies. How many people actually work for you in the evaluation area?

Mr. Macdonald: First of all, senator, I do not think I said they were rampant. The program evaluation branch in the Office of the Comptroller General has 19 people, and a total budget of \$1.6 million per year.

Senator Stewart: That is all, \$1.6 million per year?

Mr. Macdonald: Yes, and that is basically salaries.

Senator Beaudoin: For 19 people?

Mr. Macdonald: That is right.

[Traduction]

exemple, dans les municipalités, le groupe change tous les quatre ans, à la Chambre, tous les huit ans. Cependant, à Washington, étant donné le système, de nombreuses personnes ont de 20 à 25 ans d'expérience et je peux vous garantir qu'elles savent poser les vraies questions.

Il serait sans doute très difficile d'avoir ce genre de personnes dans le cadre de notre système puisqu'il est conçu pour aider le gouvernement. C'est indubitable.

Cependant, c'est mon point de vue et ce n'est pas péjoratif mais je crains que la dynamique de notre bureaucratie soit telle qu'en dernier lieu, les bureaucrates créeront une formule leur permettant de se défendre. La fonction publique a toujours une réponse logique à donner au ministre, sauf que parfois le résultat est absurde. Ce qui me gêne, c'est que nous n'avons pas d'autres processus pour effectuer cet arbitrage de la politique publique.

Bien sûr, nous avons d'excellents politiciens. Au sénat, par exemple, il est certain que l'opposition est compétente; ses membres connaissent tous les rouages et sont là depuis de nombreuses années. Mais ce n'est pas toujours le cas. À la Chambre des communes, par exemple, il n'y a aucun équilibre à cet égard, et ceci me gêne sur le plan de l'ensemble du système politique. Je crois que le sénateur Stewart est d'accord avec moi.

M. Macdonald: L'allusion que vous venez de faire aux États-Unis, sénateur, implique l'existence d'un système de congrès. Aux États-Unis, c'est le Congressional Budget Office qui exécute les études. Il y a également le General Accounting Office, et l'on finit par concilier cette pléthore d'opinions divergentes, dans le cadre du processus budgétaire, entre la Chambre, le Sénat et le Bureau du président.

Il est clair que nous ne fonctionnons pas ainsi au Canada. Je ne peux pas vraiment faire de commentaires sur l'utilité...

Le sénateur Bolduc: C'est simplement un avis extérieur.

M. Macdonald: Oui, mais les avis extérieurs sont toujours utiles au processus. Cependant, le système que nous avons conçu est un système au service de l'exécutif, et il ne s'agit pas de présenter des avis divergents pour qu'ils soient débattus dans le cadre d'un forum politique.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je voudrais remercier le sénateur Bolduc de ce qu'il vient de dire, car ceci était très utile pour nous.

Dans sa déclaration, M. Macdonald mentionne qu'environ 350 évaluateurs fédéraux sévissent dans quelque 60 ministères et organismes. Combien de personnes travaillent pour vous dans le domaine de l'évaluation?

M. Macdonald: Tout d'abord, sénateur, je ne crois pas avoir dit qu'ils sévissaient. L'évaluation du programme dans le Bureau du contrôleur général compte 19 personnes, et un budget total de 1,6 million par an.

Le sénateur Stewart: C'est tout, 1,6 million par an?

M. Macdonald: Oui, et ce sont essentiellement des salaires.

Le sénateur Beaudoin: Pour 19 personnes?

M. Macdonald: C'est exact.

[Text]

Senator Stewart: Therefore your 19 people are monitoring the evaluators?

Mr. Macdonald: Yes, and carrying out policy development.

Senator Stewart: Very well, but let us stay with the monitoring of the evaluation process. Those of your 19 people who are engaged in monitoring the evaluators write reports, do they not?

Mr. Leclerc: Yes, we have a small group of people whose main purpose is to effect liaison with departments. This is in order to keep up the promotion of the maintenance of good evaluation function in departments. They also have access to evaluation reports which they analyse and assess as to the quality, and so on. They also amass a great deal of the information that they collect. This is a small group of five or six people who liaise with departments.

We then have another group of people who are designing new methodology and new ways of doing things and so on—

Senator Stewart: Perhaps we might stay with the first group. You say that they assess and they put things together. Do they prepare reports?

Mr. Leclerc: Yes, they do write reports about the quality of the studies that they analyse.

Senator Stewart: Who gets those reports?

Mr. Leclerc: We get those reports.

Senator Stewart: Very well then, suppose you get a report which says that the evaluation in a certain department or agency is as bad as Senator Bolduc thinks it might be; in other words, a kind of bureaucratic incest. What happens then? What do you do with it?

Mr. Leclerc: We maintain information about the quality of the function and the quality of the study. If the Treasury Board Secretariat, for instance, wishes to engage in a new relationship with a department through IMA—in other words, increased ministerial authority and so on—and if they want to know before doing that what kind of evaluation is being done in that department, then we explain to them how it works.

Senator Stewart: Do you spend much of your time explaining? In other words, how often does Treasury Board draw upon this accumulation of evidence which you keep?

Mr. Leclerc: I cannot tell really how often, but I think we have almost weekly conversation with officers of the Treasury Board. However, it is not only to Treasury Board that we feed back that information. We also get back to the directors of evaluation in those departments. Those evaluators work for the ADM who is above them. Occasionally we have talked to the deputy minister and told him what we think the evaluation function looks like.

Senator Stewart: Do you feel frustrated?

Mr. Leclerc: Yes.

Senator Stewart: Much of the time or half the time?

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Par conséquent, vos 19 personnes surveillent les évaluateurs?

M. Macdonald: Oui, et s'occupent de l'élaboration des politiques.

Le sénateur Stewart: Très bien, mais restons-en à la surveillance du processus d'évaluation. Ces 19 personnes chargées de surveiller les évaluateurs préparent des rapports, n'est-ce pas?

M. Leclerc: Oui, nous avons un petit groupe de gens dont le premier rôle est d'assurer la liaison avec les ministères. Ils ont également accès aux rapports d'évaluation qu'ils analysent et évaluent sur le plan de la qualité, etc. Ils évaluent également une grande quantité de l'information qu'ils rassemblent. C'est un petit groupe de cinq ou six personnes chargées de la liaison avec les ministères.

Nous avons ensuite un autre groupe, chargé d'élaborer la nouvelle méthodologie et les nouvelles façons de . . .

Le sénateur Stewart: Nous pourrions peut-être nous limiter au premier groupe. Vous avez dit qu'il faisait l'évaluation et rassemblait l'information. Préparent-ils des rapports?

M. Leclerc: Oui, ils préparent des rapports sur la qualité des études qu'ils analysent.

Le sénateur Stewart: A qui vont ces rapports?

M. Leclerc: C'est nous qui les recevons.

Le sénateur Stewart: Supposons donc que vous receviez un rapport selon lequel l'évaluation effectuée dans un ministère ou un organisme est aussi mauvaise que le craint le sénateur Bolduc; en d'autres termes, c'est presque un inceste bureaucratique. Que se passe-t-il alors? Que faites-vous?

M. Leclerc: Nous conservons des données sur la qualité de la fonction et la qualité de l'étude. Si par exemple, le Secrétaire du Conseil du Trésor désire intensifier ses relations avec un ministère dans le cadre de l'accroissement des responsabilités ministérielles, etc.—et si ses membres désirent savoir auparavant comment s'effectue l'évaluation dans ce ministère, nous le leur expliquons.

Le sénateur Stewart: Consacrez-vous beaucoup de temps à donner des explications? En d'autres termes, le Conseil du Trésor fait-il souvent appel à cette accumulation de données que vous conservez?

M. Leclerc: Je ne peux pas vous dire exactement quelle est la fréquence, mais nous avons des conversations presque toutes les semaines avec les agents du Conseil du Trésor. Mais nous ne communiquons pas cette information qu'aux agents du Conseil du Trésor. Nous sommes également en rapport avec les directeurs d'évaluation de ces ministères. Ils travaillent pour le SMA qui se trouve au-dessus d'eux. Il est arrivé également que nous donnions notre avis sur la fonction d'évaluation au sous-ministre.

Le sénateur Stewart: Vous sentez-vous frustrés?

M. Leclerc: Oui.

Le sénateur Stewart: La plupart du temps ou la moitié du temps?

[Text]

Mr. Leclerc: No. Frustration is very much part of the job. I am not frustrated by experiencing frustration, though.

Senator Stewart: I understand that, but as a result of the work done by your people, do you ever feel that some department or agency internal evaluation is really not getting to grips with a problem and you do not seem to be able to get anything done about it? Does that ever happen?

Mr. Leclerc: Yes, it does happen. We then have to put more pressure on the department—and we do.

Senator Stewart: How do you put pressure on? Earlier I talked about raising hell. How do you raise hell, or whatever you raise?

Mr. Leclerc: I am not in a position to raise as much hell as some other people might be. Perhaps Mr. Macdonald could answer that portion of your question.

I do get back to the departments and raise my concerns about the evaluation, but finding out about the effectiveness of programs is not second nature to them. In other words, it does not come naturally to them. Until quite recently, most of the attention of the media—and politicians, for that matter—has focused on probity, integrity, and related questions. In other words, not on the right kind of programs but the way that they handle the process. This is where the attention has been focused. As people become more curious and raise more questions about the outcome of the program, it will sharpen up people. People respond to that. But people do not respond if you do not ask questions.

I am frustrated at times because I am always surprised when people fall back on the process question because there are more points to be gained in doing that than in getting into the substance of the programs.

You have probably noticed that around the world right now the substance of programs is coming into the forefront because taxpayers are not as happy with government as they used to be. Consequently, we have to be more accountable for our actions. This is the process that I am trying to help. However, it is not always easy.

Senator Stewart: I wish to come to two specific agencies. Have you monitored an evaluation of the work of the International Development Research Centre recently?

The Chairman: Which agency?

Senator Stewart: IDRC.

Mr. Macdonald: I may be mistaken, but that might be a Schedule C corporation.

Senator Stewart: Yes; it is.

Mr. Macdonald: Our policy framework does not extend to crown corporations.

Senator Stewart: What about CIDA?

Mr. Leclerc: Yes. There is evaluation activity at CIDA. A lot of their activity in evaluation has been in what they call project evaluation as opposed to program evaluation. Nevertheless, they have been engaging in program evaluation.

[Traduction]

M. Leclerc: Non. La frustration fait partie intégrante de ce travail. Cependant, ce n'est pas le fait d'être frustré qui me frustre.

Le sénateur Stewart: Je comprends, mais lorsque vous avez l'impression qu'après l'une de vos évaluations, un ministère ou un organisme ne prend pas vraiment de mesures internes pour s'attaquer au problème et que vous ne semblez pouvoir rien y faire, que faites-vous? Cela vous arrive-t-il?

M. Leclerc: Oui, ça arrive. Nous devons alors intensifier les pressions sur le ministère—ce que nous faisons.

Le sénateur Stewart: Comment exercez-vous des pressions? Tout à l'heure, je parlais de faire du bruit. Comment faites-vous du bruit ou du foin?

M. Leclerc: Je ne suis pas aussi bien placé que d'autres pour faire beaucoup de bruit. M. Macdonald pourrait peut-être répondre à cette partie de votre question.

Je contacte le ministère et parle des problèmes d'évaluation, mais ce n'est pas une seconde nature pour moi de juger de l'efficacité des programmes. Je veux dire que ça ne me vient pas naturellement. Jusqu'à ces derniers temps, l'attention des médias et des politiciens a été concentrée sur l'intégrité et ce genre de question. En d'autres termes, on n'a pas tant parlé du genre de programmes que de la façon d'exécuter le processus. L'attention s'est concentrée sur ce point. Au fur et à mesure que les gens deviennent plus curieux et posent davantage de questions sur l'aboutissement du programme, ils deviendront plus vigilants. Ils réagissent à cela. Mais ils ne réagissent pas si l'on ne pose pas les questions.

Je suis parfois frustré parce que je suis toujours étonné que l'on s'arrête aux questions sur le processus parce que cela peut être plus avantageux plutôt que de s'en prendre à la teneur même des programmes.

Vous avez sans doute remarqué qu'actuellement, la teneur des programmes prend de plus en plus d'importance dans le monde entier parce que les contribuables ne sont plus aussi satisfaits des gouvernements. Nous devons donc être plus responsables de nos actes. C'est à ce processus que j'essaie de contribuer mais ce n'est pas toujours facile.

Le sénateur Stewart: Je voudrais parler de deux organismes particuliers. Avez-vous examiné récemment une évaluation du travail du Centre de recherches pour le développement international?

Le président: Quel organisme?

Le sénateur Stewart: Le CRDI.

M. Macdonald: Je me trompe peut-être, mais je crois que c'est une société de l'Annexe C.

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Macdonald: Notre cadre de politique ne va pas jusqu'aux sociétés de la Couronne.

Le sénateur Stewart: Et l'ACDI?

M. Leclerc: Oui. Il y a une évaluation à l'ACDI. Les activités d'évaluation ont été particulièrement axées sur l'évaluation des projets par opposition à l'évaluation des programmes. Néanmoins, il y a eu une part d'évaluation des programmes.

[Text]

For example, they could evaluate an irrigation project down in Costa Rica to see whether or not that project would work. They do a lot of that type of thing. Program evaluation could involve, for example, food aid, which has been done before. They have also done an evaluation of non-government organizations. They have done an evaluation of their support for the railway sector in Tanganika, and so on. They have been active in the area of evaluation.

Senator Stewart: Is there any way that we can properly obtain access to your monitor's appraisal of the evaluations in departments and agencies?

Mr. Leclerc: Evaluation is a departmental effort.

Senator Stewart: I understand that.

Mr. Leclerc: It is very much a departmental effort.

Senator Stewart: But you monitor that.

Mr. Leclerc: If you were to ask me to give you an evaluation report I would suggest that you ask the department.

Senator Stewart: I understand that, but you monitor it. You told us that some of your people prepare evaluations of the evaluations.

Mr. Leclerc: That is right.

Senator Stewart: It is that second level that I am talking about.

Mr. Leclerc: We do an assessment of the evaluation function, which we give to CIDA. If they want to give that to you, that is fine. However, I would not give it to you.

Senator Stewart: You would not give it to us?

Mr. Leclerc: No. This is a new question for me. I am not too sure what the right answer is, but I feel that I would not give it to you, with due respect. However, CIDA could give it to you.

Mr. Macdonald: Given that we share our assessments with departments and it is their reports, we try to avoid providing wholesale information of that nature externally.

Senator Stewart: Yes.

Mr. Macdonald: The information is available, but we prefer that the department be asked to furnish that information.

Senator Stewart: In other words, you do not compile anything like the Auditor General's audit?

Mr. Macdonald: No; we do not. The information that we compile on assessments is fed back to the department to indicate to them our assessment as to the performance and areas for improvement.

Senator Bolduc: I wish to ask one more question. Is there any obligation for the department to include in their annual report of the Ministry of External Affairs, or any other one, the evaluation programs or the results of the evaluation programs?

Senator Macdonald: No, there is not. There are no requirements regarding annual reports other than the size of the

[Traduction]

Par exemple, on va évaluer un projet au Costa Rica pour voir s'il est susceptible de donner des résultats. Ce genre de chose se fait beaucoup. L'évaluation des programmes pourrait porter par exemple sur l'aide alimentaire, ce qui a déjà été fait. On a également fait une évaluation des organisations non gouvernementales; je pense à l'évaluation du soutien qu'elles ont apporté au secteur ferroviaire du Tanganika, etc. Il y a eu beaucoup d'activités dans ce domaine d'évaluation.

Le sénateur Stewart: Nous est-il possible d'avoir accès aux rapports de vos évaluateurs sur l'évaluation des ministères et organismes?

M. Leclerc: L'évaluation est du ressort ministériel.

Le sénateur Stewart: Je sais.

M. Leclerc: C'est une activité ministérielle.

Le sénateur Stewart: Mais vous la surveillez.

M. Leclerc: Si vous me demandiez de vous fournir un rapport d'évaluation, je vous conseillerais de vous adresser au ministère.

Le sénateur Stewart: Je comprends, mais vous assurez la surveillance. Vous nous avez dit que certains des membres de votre personnel évaluaient les évaluations.

M. Leclerc: C'est exact.

Le sénateur Stewart: C'est de ce deuxième palier que je parle.

M. Leclerc: Nous faisons une évaluation de la fonction d'évaluation, que nous remettons ensuite à l'ACDI. Si l'organisme veut bien vous la communiquer, c'est très bien. Mais je ne vous la donnerai pas.

Le sénateur Stewart: Vous ne nous la donneriez pas?

M. Leclerc: Cette question n'est pas nouvelle pour moi. Je ne sais pas exactement quelle est la bonne réponse, mais j'ai le sentiment que je ne vous la donnerais pas, sauf votre respect. Cependant, l'ACDI vous la donnerait sans doute.

M. Macdonald: Étant donné que nous partageons nos évaluations avec les ministères et que ce sont leurs rapports, nous essayons d'éviter de diffuser à l'extérieur ce genre de renseignements d'ensemble.

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Macdonald: Ces renseignements sont disponibles mais nous préférons qu'on les demande au ministère.

Le sénateur Stewart: En d'autres termes, vous ne faites rien de comparable à la vérification du Vérificateur général?

M. Macdonald: Non. Les renseignements que nous recueillons sur les évaluations sont remis aux ministères pour qu'ils soient informés de notre évaluation sur leur rendement et de notre avis sur les améliorations à apporter.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais poser encore une question. Le ministère est-il tenu d'inclure dans son rapport annuel au ministère des Affaires extérieures, ou à un autre, les programmes d'évaluation ou les résultats de ces programmes?

Le sénateur Macdonald: Non. Il n'y a aucune exigence sur les rapports annuels en dehors de la taille du papier et des cou-

[Text]

paper and the colour that is not to be used. However, the gist of an effective annual report is the department's Part III of the Estimates, which contains reports on the performance of programs in the most recently completed fiscal year.

Over the last six or seven years we have actively ensured that results of program evaluations, where appropriate, are reported in the Part III of the Estimates. At our last count last year some 80 per cent of program evaluations results found their way into the Part IIIs of the Estimates, which is up from about 25 per cent from five years ago.

Obviously, this is very aggregated reporting; but we have tried to ensure that the context of program evaluation is provided within the global context of the report of the program.

The Chairman: We could get those reports under the Information Act.

Mr. Macdonald: I suspect that a simple letter to a department would suffice. I am sure that the department would be quite pleased to provide it. It would not require an access request.

The Chairman: Any further questions? If not, I should like to thank Mr. Macdonald. I need a motion to append the opening statement, as Mr. Macdonald spoke extemporaneously from his statement.

Senator Beaudoin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is expected that next Wednesday we will hear from the Auditor General.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I looked at the order paper of the Senate and I wonder if we will be sitting next week. Is it your intention to go ahead notwithstanding the Senate might not be sitting.

The Chairman: If I can get a quorum we should sit. However, we may also sit at another time other than in the evening if the Senate is not sitting. However, we would have to make sure we are not interfering with other committees. I would point out that there is no urgency about the work we are doing now. For the time being, I would say that we will sit next Wednesday evening.

Senator Beaudoin: If we do not sit next Wednesday evening we will have to wait until the end of April.

Mr. John Desmarais, Clerk to the Committee: My understanding is that the Auditor General can appear only next Wednesday evening, as he will be out of town in May. He will be available next, some time early in June.

The Chairman: In the meantime we could try to hear from Professor Hartle.

Senator Beaudoin: I would like to hear from the Auditor General but I understand the point made by Senator Stewart.

[Traduction]

leurs à ne pas utiliser. Toutefois, le principal rapport annuel c'est la Partie III du budget du ministère, qui contient des rapports sur le rendement des programmes au cours de l'année financière venant de se terminer.

Au cours des six ou sept dernières années, nous avons veillé activement à ce que les résultats des évaluations de programmes figurent dans le rapport de la Partie III du budget. D'après notre calcul de l'année dernière, environ 80 p. 100 des résultats des évaluations de programmes se sont retrouvés dans la Partie III du budget, ce qui correspond à une augmentation de 25 p. 100 environ par rapport à il y a cinq ans.

C'est bien sûr un rapport très global; mais nous avons voulu faire une place à l'évaluation des programmes dans le contexte global du rapport.

Le président: Nous pourrions obtenir ces rapports en vertu de la Loi sur l'information.

M. Macdonald: Je suppose qu'une simple lettre au ministère suffirait. Je suis sûr que le ministère se ferait plaisir de vous le fournir. Il ne serait pas nécessaire de présenter une demande d'accès.

Le président: D'autres questions? Sinon, je voudrais remercier M. Macdonald. Il me faut une motion pour mettre en annexe le document dont s'est inspiré M. Macdonald pour la déclaration officielle d'ouverture et qu'il n'a pas complètement citée.

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

Le président: Est-ce d'accord, honorables sénateurs.

Des voix: D'accord.

Le président: Normalement, mercredi prochain, nous devrions entendre le Vérificateur général.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai regardé le feuillet du Sénat et je me demande si nous allons siéger la semaine prochaine. Avez-vous l'intention de continuer comme prévu même si le Sénat ne siège pas?

Le président: Si je parviens à avoir le quorum, nous siégerons. Cependant, nous nous réunirons peut-être à un autre moment que le soir si le Sénat ne siège pas. Il faudra simplement faire attention aux heures des autres comités. Je signale que le travail que nous effectuons en ce moment n'est pas urgent. Pour l'instant, disons que nous nous réunirons mercredi soir prochain.

Le sénateur Beaudoin: Si nous ne siégeons pas mercredi soir prochain, nous devrons attendre jusqu'à la fin avril.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Je crois comprendre que le Vérificateur général ne peut comparaître que mercredi soir prochain parce qu'il doit partir à l'étranger et ne pourra venir avant le mois de juin.

Le président: Dans l'intervalle, nous pourrions entendre le professeur Hartle.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais entendre le Vérificateur général mais je comprends ce que veut dire le sénateur Stewart.

[Text]

The Chairman: We will not make a final decision this evening.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Nous ne prendrons pas de décision définitive ce soir.

La séance est levée.



Comptroller General
of Canada

Contrôleur général
du Canada

Ottawa, Canada
K1A 1E4

APPENDIX NF-22 A

March 26, 1990

The Honourable Fernand Leblanc
Chairman, Senate Finance Committee
The Senate
Room 268, West Block
Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Leblanc:

During the meeting of the Senate Finance Committee of March 22, 1990, Senator Marsden asked a question relating to program evaluation. I have now had time to look into this matter and am pleased to respond to that enquiry. Five evaluations have been completed on the program areas affected by the recent budget cuts in the Secretary of State and Multiculturalism and Citizenship.

<u>Program Area</u>	<u>Year Completed</u>
. Multiculturalism: Cultural Enrichment Program (including Heritage Languages)	March 1983
. Open House Canada	May 1985
. Native Communications	Nov. 1986
. Native Friendship Centre	May 1988
. Women's Program	May 1985


Canada

No study has been done on the "Canadian Anniversaries Program", a component in the State Ceremonial Program.

All the above-mentioned reports are available through the Department of the Secretary of State. Mr. Kerry Johnston is the Director of Program Evaluation.

I would appreciate it if you would inform Senator Marsden of my response. Should you require any additional information, please contact me at 957-7070.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "J.A. Macdonald". The signature is stylized with large, sweeping loops and a prominent initial "J".

J.A. Macdonald



Comptroller General
of Canada

Contrôleur général
du Canada

Ottawa, Canada
K1A 1E4

MAR 26 1990

L'honorable Fernand Leblanc
Président, Comité sénatorial permanent
des finances nationales
le Sénat du Canada
Pièce 268, édifice de l'est
rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Sénateur,

Lors de la séance du Comité sénatorial des finances, tenue le 22 mars 1990, Madame le Sénateur Marsden a posé une question sur les évaluations de programme. Après avoir étudié la question, je suis heureux de vous soumettre le résultat de cet examen. Cinq évaluations ont été faites dans le secteur des programmes touchés par les coupures de dépenses au Secrétariat d'état et Multiculturalisme et citoyenneté.

Programme

Année achevée

- | | | |
|--|------|------|
| . Multiculturalisme: Epanouissement culturel
(incluant Cultures et langues ancestrales) | mars | 1983 |
| . Hospitalité Canada | mai | 1985 |
| . Communications sociales des autochtones | nov | 1986 |
| . Centres d'accueil autochtones | mai | 1988 |
| . Promotion de la femme | mai | 1985 |

Aucune étude ne porte sur le "Programme des anniversaires canadiens", un élément du Cérémonial d'Etat.

Les rapports susmentionnés sont disponibles auprès du Secrétariat d'état. Monsieur Kerry Johnston est le directeur de l'évaluation de programme.

Canada

Je vous saurais gré de bien vouloir communiquer ma réponse à Madame le Sénateur Marsden. Si vous désirez de plus amples informations sur cette question, n'hésitez pas à m'appeler au numéro 957-7070.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J.A. Macdonald'. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the beginning and end.

J.A. Macdonald

APPENDIX NF-22 B

OPENING STATEMENT
by
Mr. J.A. Macdonald
COMPTROLLER GENERAL OF CANADA
at the Hearing of the
SENATE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
on
PROGRAM EVALUATION IN THE FEDERAL GOVERNMENT
Wednesday, March 28, 1990

Mr. Chairman, Honourable Senators:

Thank you for inviting me to testify before your committee. I look forward to describing to you this evening current federal program evaluation practice and to answering your questions.

In this opening statement, I would like to convey four messages:

- Program evaluation is well-established in most departments;
- Departments are using evaluation as a senior management tool for improving the performance of programs, reallocating resources and reporting on departmental performance;
- There are several unreasonable expectations about evaluation; and
- Federal evaluation practice is continuing to evolve.

Let me begin by describing what we mean by program evaluation in the federal government. This is not as straightforward a question as one might think. Program evaluation is not simply an analytical technique for examining the performance of programs. Rather, it is a component of the strategic management of a government department, whereby on a planned basis, the department's programs are systematically reviewed by senior management to determine whether the programs

- remain relevant to current government priorities
- are achieving their intended objectives, and
- are being delivered in the most cost-effective manner.

The research component of this review involves gathering reliable and credible evidence on the above issues, i.e., on the performance of programs. Much of the professional literature on program evaluation deals with this research aspect of evaluation. And a major component of the work of federal evaluators involves the gathering of credible evidence on program performance. But the intent of the Treasury Board policy on evaluation and the role of my office is much broader in scope: to institutionalize evaluation as an accepted and practiced component of good management. Thus federal evaluation should be judged primarily on its relevance and utility to government decision-making and accountability.

Most departments and agencies now have an active evaluation function. In the 43 major departments, there are about 100 evaluation studies completed each year, at an annual cost of about \$27M (about 45% in salary and 55% in consulting and other costs). Except in a few departments, over the past 10 years most government programs have been evaluated.

There are about 350 federal evaluators across some 60 departments and agencies. They have a relatively high level of professional training and experience, and provide the government with a good base of analytical expertise. Over 55% of these people have a minimum of a Masters degree. They represent almost all areas of specialization.

Current evaluators as a group average just over 4 years in evaluation, but about 17% have more than 8 years and about 40% less than two years. About 30% of the group has had more than one position in evaluation. Thus the evaluation function seems to be of interest to two main groups of people. Those whose skills, training and interests are suited to work of an analytical nature may tend to make a lengthy career stay in the function. Others, for example, a biologist or line manager who joins an evaluation study team as a subject-matter-expert, enter for a briefer period. During this time, they are exposed to the analytical framework used by evaluators. In addition, my Office provides a professional development program for the evaluation community and is currently reviewing the skills needs of the community for the 90s. I might add that at the present time, some 800 public servants have served within some capacity as program evaluators.

I think it would be useful to briefly describe the several phases to the evaluation of a program as practiced in the federal government.

Evaluation Planning Based on a review of their strategic information needs, the senior management of a department decide on a schedule for the evaluation of programs. These evaluation plans are submitted to and reviewed by Treasury Board officials. The plans are a key element in the Memoranda of Understanding signed between the Board and departments as part of the initiative on Improved Ministerial Authority and Accountability (IMAA).

Evaluation Design There are a wide variety of different perspectives and different aspects of the performance of a program that can be addressed in an evaluation. Although the concerns of many parties are considered at this stage, in order to best use limited evaluation resources, it is essential to focus the evaluation on the essential issues of concern to the department. It is rarely sensible to consider simultaneously all aspects of the performance of a program. One seeks a balance of the concerns. Thus the first phase of a specific evaluation - and perhaps the most critical one - is a review and analysis of what specific issues will be addressed in the evaluation and consideration of how this analysis will be used. In addition, decisions are needed at this point on the methods to be used in gathering the evidence. This usually requires a careful balance between the competing priorities of timeliness and rigour.

Research Phase Information relevant to the specific identified issues is gathered and analysed. Findings and conclusions are formulated and reported.

Program Review Considering the findings and recommendations from the evaluation study, the senior management in the department either confirms the program as it is operating, decides (or proposes to Ministers) to either modify the program and its delivery in order to improve its performance or to eliminate the program.

Implementing Changes The program is modified as decided.

Performance Reporting The findings about the performance of the program are contained in the study report. In addition, when required they are reported in a more formal manner to Treasury Board and/or Parliament in the department's Part III of the *Estimates*.

There is one additional aspect to mention. Where a new program is begun or an existing program is significantly modified, a framework for monitoring performance and for the future evaluation of the program is often developed. This evaluation framework clarifies the program design and the criteria used for monitoring and assessing the performance of the program. In addition, it identifies the data that should be collected to allow program management to adequately monitor performance and to allow evaluators to later assess program performance. It also indicates when the future evaluation will take place. Interest in evaluation frameworks is increasing under the IMAA initiative as a means of clarifying accountability reporting. This is reflected in the revised TB Submissions Manual which requires that proposals for new programs include planned results, performance targets and a specification for plans and criteria for evaluation.

Finally, I should like to point out that evaluation in the federal government is a very recent phenomena. My other responsibilities include internal audit and financial management, both of which have a much longer history and are now are essential aspects of management. Evaluation has some way to go to achieve this acceptance.

Let me turn to the use being made of evaluations. Doing studies is an essential part of evaluation, but not the objective. The aim is to improve government programming, thereby providing Canadians with better value-for-money. And departments are using evaluation to that end, although it is often a challenge to demonstrate this. Evaluation information is rarely the only information used to reach a decision to modify, much less eliminate a program. Nor should it be, since it cannot usually adequately handle all aspects of the performance of a program nor explore all the implications of proposed program changes. Furthermore, program managers may feel that changes to a program being evaluated did not result from the evaluation but from their own initiatives. This being said, my Office has undertaken several reviews of evaluations to determine the type and nature of the program changes they have achieved.

Evaluations are used in departments in a variety of ways. Almost all evaluations provide useful information on the program and its performance. More particularly, our monitoring of some 150 completed evaluations across government indicated that roughly:

- 50% resulted in operational improvements to programs
- 17% led to major program redesign
- 8% confirmed the program as is
- 34% were used to significantly improve understanding and monitoring of program performance
- 4% had no impact

These figures total more than 100% because an evaluation may have more than one major use.

Furthermore, about 18% of these evaluations resulted in adjusted resource levels. About 3% of evaluations led to elimination of programs.

Obviously, departments are using evaluations to reduce their expenditures in particular program areas. These savings are usually then reallocated to higher priority activities *within departments*. Many new initiatives including responses to increasing demands, and general expenditure reductions, are financed in this way.

Interest outside of government often focuses on the role of evaluation in expenditure savings or reallocations. While this is important, I would like to emphasize that much of the value from evaluation comes from the disciplined examination it provides to management by focussing on the results of programs rather than procedures. The benefits include the resulting increased understanding of programs and their performance as well as the ability to be able to effectively respond to evolving government priorities. As our aim is to instill in management a concern for demonstrably improving the performance of programs, institutionalizing disciplined review is a major accomplishment.

Thus much of the value to Canadians from program evaluation comes not from the immediate reduction on expenditures but from the enhanced ability of the government to spend money on programs that are working well. Money spent on inefficient or ineffective programs is wasted money. It is in helping managers to improve the performance and delivery of programs and to demonstrate that performance in a credible way that program evaluation plays its major role.

Examples of the use being made of evaluations in departments can be found in last year's Government Program Evaluation Plan. This document reports on the status of evaluation and discusses some of the improvements aimed for in the future.

Evaluations are also used, albeit to a lesser extent, by Treasury Board and Cabinet Committees. This happens in at least two ways. On a selective basis, Treasury Board and Cabinet Committees call for specific evaluations to be carried out by a Minister or Ministers. The findings of these evaluations then form part of the information base used to make decisions. In addition, Memoranda of Understanding between departments and Treasury Board under the IMAA initiative normally identify specific evaluations and program performance issues to be addressed by the department and reported as part of their accountability reporting to the Treasury Board.

About 25% of evaluation activity falls into this centrally requested category - about 60 of the 250 evaluation initiatives we are tracking. For example, there are some 20 evaluations identified in IMAA MOUs in four departments. In addition, there are currently a number of interdepartmental evaluations underway in which my Office is actively involved in facilitating and coordinating the numerous players.

Having described to you the actual uses of evaluation findings, I would like to mention several what I feel are unreasonable expectations surrounding the federal evaluation system.

As I have stressed, program evaluation in the federal government is a management function, not a particular science or analytical method. To be useful, evaluation studies are carried out in a disciplined manner. But the issues addressed and level of investigation selected respond to management priorities and wise use of resources. Evaluations could, if they addressed all issues in depth, become quite expensive. Accordingly, it is inevitable that completed evaluations will not meet all needs.

Evaluation studies generally do re-examine the need for a program, but not always. Frequently, this is not an issue. The more important question might be service levels for specific clients or beneficiaries. Or it might be whether there are more cost-effective ways to deliver a program. In most evaluations, all these questions will be addressed, but not to the same level of detail.

Thus an evaluation may disappoint someone for whom it was not designed, or whose particular concerns were not addressed. Much of the criticism of evaluation is from those who would like completed evaluations to have addressed other, and to them more important, issues. In designing an evaluation, the concerns of many parties are considered. But in the end, as a tool for management, senior departmental management decides how to best spend its evaluation resources. Nevertheless, most evaluations *do* provide valuable information on the program and its performance that should be of interest to a variety of interested parties.

A second expectation - actually a subset of the first - is that evaluation ought to play a large role in expenditure reduction initiatives. This too, in my view, is not realistic, for several reasons. One is the problem of timing. Credible evaluations take some time to design and complete, typically between 6 and 12 months, but sometimes 18 months. While significant emphasis is placed on timeliness, evaluations normally cannot be initiated and undertaken in time to meet the tight schedule of a specific expenditure reduction initiative. Furthermore, unless specifically addressed at expenditure reduction, as discussed above, the evaluation may not be able to contribute to the expenditure reduction concern.

Of course, departments are well aware of the need to control and reduce expenditures where necessary and, as illustrated above, evaluations do provide information on how to make programs more cost-effective. But this information is not left sitting on a shelf waiting for the next expenditure reduction initiative. The ones left on the shelf would fall into the 4% "no impacts" category above. Departments in fact proceed to act on the information and make the decided changes, typically using freed up resources for priority items. This represents good evaluation, but does mean that there may not be many opportunities left around for a government-wide expenditure reduction review, either inside or outside of government.

I would like to conclude with a few comments on some of the future directions I see for program evaluation.

There is an increased emphasis being given to accountability for the performance of programs, both inside and outside of government. The IMAA initiative provides for systematic reporting on accomplishments both within departments - as key aspects of the

department's Operational Plan Framework -and between departments and the Treasury Board - as contained in Memoranda of Understanding. Part IIIs of the *Estimates* are the vehicle for the government to account to Parliament on its stewardship of the resources approved by Parliament. In all these cases, program evaluation is a key tool for measuring and documenting program performance. It is not the only means - ongoing management information systems and internal audit also contribute - but evaluations attempt the difficult task of examining the impacts of government programs on the Canadian society. I see the increased interest in demonstrating that programs are working or are being suitably modified as a very significant challenge and opportunity for evaluation in the 90s.

Restraint will be part of the management environment in the 90s. Evaluation has played a role in assisting management in this regard, but I feel it should and can do more. This was an issue discussed in last year's Government Program Evaluation Plan. To that end, for the past year we have been working toward enhancing the departmental evaluation capacity to address issues of more cost-effective program delivery. We have been exploring with departments how evaluation can better explore alternative means of less costly program delivery. There is significant potential here and we are continuing this initiative this year.

It seems also clear that evaluation based solely in departments cannot address all the program performance issues of interest to the government. Many interdepartmental and sometimes intergovernmental issues often require central direction, coordination and perhaps even management. This direction and coordination do occur, but on occasion there may be a need for more active involvement by Treasury Board officials. Certainly, the Auditor General has felt that interdepartmental evaluations do not get adequate attention. My Office will be exploring this year ways to enhance the Treasury Board's capacity to selectively review government-wide issues and concerns.

Thank you for this opportunity to describe the current state of evaluation in the federal government. I look forward to your questions.

DÉCLARATION
de J.A. Macdonald
CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DU CANADA
devant
LE COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES
sur
L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES AU SEIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Mercredi le 28 mars 1990

Monsieur le Président, Honorables Sénateurs,

Je vous remercie de m'avoir invité à m'adresser aux membres de votre comité. Je me ferai un plaisir de vous décrire, ce soir, les pratiques actuelles touchant l'évaluation des programmes fédéraux, et de répondre à vos questions.

Dans ma déclaration préliminaire, je tiens à vous communiquer quatre messages :

- L'évaluation des programmes est un processus bien établi dans la majorité des ministères;
- L'évaluation est utilisée dans les ministères comme un outil de la haute direction dans le but d'améliorer le rendement des programmes, de réaménager des ressources et de produire des rapports sur le rendement à l'échelle des ministères;
- Il existe plusieurs attentes irréalistes au sujet de l'évaluation; et
- La pratique de l'évaluation au sein du gouvernement fédéral continue d'évoluer.

Permettez-moi de commencer par vous décrire ce que signifie l'évaluation de programmes au sein du gouvernement fédéral. Il ne s'agit pas d'une question aussi facile que l'on pourrait le penser. L'évaluation de programmes n'est pas simplement une technique d'analyse visant à

examiner le rendement des programmes. Il s'agit plutôt d'une composante de la gestion stratégique d'un ministère dans le cadre de laquelle ses programmes sont systématiquement passés en revue, par la haute direction, afin de déterminer si les programmes:

- demeurent pertinents face aux priorités actuelles du gouvernement;
- atteignent leurs objectifs visés; et
- sont menés de la façon la plus rentable possible.

Afin que cet examen puisse être effectué, il faut recueillir des preuves fiables pour étayer les éléments susmentionnés, c'est-à-dire sur le rendement des programmes. La majeure partie de la littérature en évaluation de programmes traite de cet aspect de recherche. Une partie importante du travail des évaluateurs fédéraux vise la cueillette de preuves fiables sur le rendement des programmes. Cependant, l'esprit de la politique du Conseil du Trésor en matière d'évaluation et le rôle de mon Bureau ont une portée beaucoup plus vaste, soit institutionnaliser l'évaluation comme une composante d'une saine gestion, à la fois bien acceptée et mise en pratique. L'évaluation des programmes fédéraux doit être jugée en fonction de sa pertinence et de son utilité en matière d'imputabilité et de prise de décisions au sein du gouvernement fédéral.

Actuellement, la majorité des ministères et des organismes ont une fonction d'évaluation dynamique. Dans les 43 grands ministères, environ 100 études d'évaluation sont effectuées chaque année, à un coût annuel d'environ 27 millions de dollars (12 millions de dollars en salaire et 15 millions pour les experts-conseils et les coûts connexes). Au cours des 10 dernières années, la majorité des programmes du gouvernement ont été évalués, sauf dans quelques ministères.

Il y a environ 350 évaluateurs fédéraux dans quelque 60 ministères et organismes. Ils cumulent beaucoup d'expérience et de qualification professionnelle et fournissent au gouvernement une excellente expertise en matière d'analyse. Plus de 55 % d'entre eux possèdent au moins une maîtrise et presque tous les domaines de spécialisation sont représentés.

Les évaluateurs actuels, en tant que groupe, comptent en moyenne plus de 4 ans d'expérience en évaluation, mais environ 17 % ont plus de 8 ans d'expérience et environ 40 % d'entre

eux ont moins de deux ans d'expérience. Environ 30 % des évaluateurs ont occupé plus d'un poste dans le domaine de l'évaluation. Ainsi, la fonction d'évaluation semble intéresser deux principaux groupes de personnes. Ceux dont les compétences, la formation et les intérêts conviennent à un travail d'analyse ont tendance à faire carrière dans ce domaine. D'autres se joignent au groupe pour une période relativement courte. Prenons l'exemple d'un biologiste ou d'un gestionnaire axial qui se joint en tant qu'expert à une équipe chargée d'une étude d'évaluation. Pendant cette période, il se familiarise avec le cadre analytique dont se servent les évaluateurs. En outre, mon Bureau dispense un programme de développement professionnel aux évaluateurs et examine actuellement les besoins de la communauté dans ce domaine pour la décennie 90. Je me permets d'ajouter qu'environ 800 fonctionnaires ont déjà travaillé à titre d'évaluateurs de programmes.

Je pense qu'il serait utile de décrire brièvement les diverses phases de l'évaluation d'un programme, telles qu'elles se déroulent au sein du gouvernement fédéral.

Planification de l'évaluation En se fondant sur un examen de ses besoins en matière de renseignements stratégiques, la haute direction d'un ministère décide du calendrier pour les programmes devant faire l'objet d'une évaluation. Ces plans d'évaluation sont présentés au Conseil du Trésor et passés en revue par ses fonctionnaires. Ils constituent un élément-clé du protocole d'entente signé par le Conseil du Trésor et les ministères dans le cadre de l'initiative visant l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM).

Conception de l'évaluation Une évaluation peut s'attaquer à un large éventail de points de vue et à divers aspects du rendement d'un programme. Même si on se penche à ce stade sur les préoccupations de nombreuses parties, il est essentiel que l'évaluation porte sur les préoccupations essentielles pour le ministère afin d'utiliser le mieux possible les ressources limitées en matière d'évaluation. Il convient rarement de se pencher sur tous les aspects du rendement d'un programme et il faut établir un équilibre au chapitre des préoccupations. Ainsi, la première phase d'une évaluation spécifique - et probablement la plus importante - consiste à examiner et à analyser les questions précises qui seront visées dans l'évaluation et de voir comment cette analyse sera utilisée.

En outre, il faut alors prendre des décisions concernant les méthodes qui seront utilisées pour recueillir les données nécessaires. Cela exige habituellement un bon équilibre entre deux priorités opposées: le moment opportun et la rigueur de l'évaluation.

Recherche On recueille et on analyse des renseignements et des données sur les questions précises identifiées. On formule ensuite les constatations et les conclusions et on produit un rapport.

Examen du programme En prenant en compte les constatations et les conclusions de l'étude d'évaluation, la haute direction du ministère confirme le programme ou décide (ou propose aux ministres) soit de modifier le programme afin d'en améliorer le rendement, soit de l'éliminer.

Modifications du programme Le programme est modifié, tel que décidé.

Rapport sur le rendement Les constatations de l'évaluation touchant le rendement du programme sont énoncées dans le rapport d'évaluation même ou, au besoin, dans le cadre de rapports plus officiels sur le rendement présentés au Conseil du Trésor et au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses du ministère.

Il me faut mentionner un aspect supplémentaire. Lorsqu'un nouveau programme débute ou qu'un programme existant est modifié de façon importante, on élabore souvent un cadre pour mesurer le rendement et pour évaluer ultérieurement le programme. Ce cadre d'évaluation clarifie la conception du programme et les critères utilisés pour mesurer et évaluer le rendement du programme, identifie les données qui doivent être recueillies pour permettre aux gestionnaires du programme de mesurer adéquatement le rendement et aux évaluateurs d'évaluer ultérieurement le rendement du programme. Il indique à quel moment la prochaine évaluation aura lieu. L'intérêt que l'on porte aux cadres d'évaluation s'accroît en vertu de l'APRM, comme moyen de clarifier les rapports en matière d'imputabilité. Cet aspect se reflète dans le manuel révisé des présentations du Conseil du Trésor, qui exige que les propositions visant les nouveaux programmes fassent état des résultats prévus, des objectifs de rendement, des plans et critères d'évaluation.

En dernier lieu, je tiens à souligner que l'évaluation des programmes au sein du gouvernement fédéral est un phénomène tout récent. Mes autres responsabilités comprennent la vérification interne et la gestion financière. Les deux existent depuis beaucoup plus longtemps et sont considérées aujourd'hui comme des aspects essentiels de la gestion. Le domaine de l'évaluation a encore du chemin à parcourir pour être accepté à ce titre.

Permettez-moi de faire état de l'utilisation des évaluations. Réaliser des études est une partie essentielle de l'évaluation, mais non son objectif. L'évaluation a pour but d'améliorer les programmes du gouvernement, permettant ainsi de fournir aux Canadiens un meilleur produit pour l'argent dépensé. En effet, les ministères ont recours à l'évaluation à cette fin, même s'il est souvent difficile de le prouver. Les données d'évaluation sont rarement les seuls renseignements utilisés pour en arriver à la décision de modifier un programme, encore moins de l'éliminer. Cela est bien ainsi, car elles ne peuvent habituellement pas traiter adéquatement tous les aspects du rendement d'un programme, ni explorer toutes les répercussions des changements proposés à un programme. De plus, les gestionnaires d'un programme sont susceptibles de croire que les changements apportés à un programme ayant fait l'objet d'une évaluation ne sont pas imputables à l'évaluation comme telle, mais bien à leurs propres initiatives. Ceci étant dit, mon Bureau a entrepris plusieurs examens d'évaluations pour déterminer le genre et la nature des changements qu'elles ont permis de réaliser.

Les évaluations sont utilisées dans les ministères de nombreuses façons. Presque toutes les évaluations fournissent des renseignements utiles sur un programme et son rendement. Plus particulièrement, notre examen de quelque 150 évaluations parachevées au sein du gouvernement a indiqué qu'environ:

50 % ont entraîné des améliorations opérationnelles aux programmes,

17 % ont mené à un remaniement important du programme,

8 % ont confirmé le programme tel quel,

34 % ont servi à améliorer de façon importante la compréhension et la supervision du rendement des programmes,

4 % n'ont eu aucune incidence.

(Ces chiffres totalisent plus de 100 %, car une évaluation peut avoir plus d'un usage important.)

De plus, environ 18 % de ces évaluations ont entraîné un rajustement des ressources et approximativement 3 % ont mené à l'élimination de programmes.

Il est clair que les ministères ont recours aux évaluations pour réduire les dépenses consacrées aux programmes. Ces économies sont dans la majorité des cas réaffectées à des activités prioritaires *au sein des ministères*. De nombreuses nouvelles initiatives, des réponses aux nouvelles demandes et des réductions générales des dépenses sont financées de la sorte.

L'intérêt, à l'extérieur du gouvernement, porte souvent sur le rôle de l'évaluation au chapitre des économies ou des réaffectations de crédits. Je tiens cependant à souligner que la valeur de l'évaluation vient en grande partie de l'examen discipliné des programmes en fournissant aux gestionnaires des renseignements sur les résultats plutôt que sur les mécanismes du programme. Les bénéfices qui en sont tirés comprennent l'amélioration de la compréhension des programmes et du rendement qui en découle, ainsi que de la capacité de répondre efficacement aux changements des priorités du gouvernement. Étant donné que nous visons à sensibiliser les gestionnaires à l'amélioration du rendement des programmes, le fait d'institutionnaliser des examens disciplinés est en soi une réalisation importante.

Ainsi, une grande partie de la valeur de l'évaluation des programmes, pour les Canadiens, ne vient pas de la réduction immédiate des dépenses, mais bien de la capacité accrue du gouvernement de consacrer de l'argent à des programmes qui fonctionnent bien. Les ressources consacrées à des programmes inefficaces sont de l'argent perdu et c'est en aidant les gestionnaires à améliorer le rendement et la prestation des programmes et à démontrer ce rendement de façon crédible que l'évaluation des programmes joue son rôle important.

Le Plan gouvernemental pour l'évaluation de programmes de l'an dernier renferme des exemples de la façon dont on utilise les évaluations effectuées dans les ministères. Ce document fait état de la situation actuelle de l'évaluation et traite de certaines améliorations visées par le gouvernement.

En plus de servir aux ministères, les évaluations sont utilisées, quoique dans une moindre mesure, par le Conseil du Trésor et les comités du Cabinet et cela, de deux façons au moins. Il arrive que le Conseil du Trésor et les comités du Cabinet demandent à un ou à plusieurs ministres d'effectuer une évaluation spécifique. Les constatations de ces évaluations font alors partie des renseignements utilisés pour prendre des décisions. En outre, le protocole d'entente entre les ministères et le Conseil du Trésor, en vertu de l'APRM, identifie normalement les évaluations spécifiques et les

questions reliées au rendement des programmes qui doivent être traitées par les ministères et faire l'objet d'un rapport dans le cadre de leur imputabilité au Conseil du Trésor.

Environ 25 % des évaluations entrent dans cette catégorie - soit environ 60 des 250 évaluations dont nous suivons actuellement le déroulement. Par exemple, il y a présentement quelque 20 évaluations identifiées dans le protocole d'entente de quatre ministères. De plus, il y a un certain nombre d'évaluations interministérielles en marche, auxquelles mon Bureau participe activement en coordonnant et en facilitant les activités des nombreux intervenants.

Après vous avoir décrit à quoi servent les résultats des évaluations, je tiens à mentionner plusieurs attentes irréalistes entourant le système d'évaluation fédéral.

Comme je l'ai déjà souligné, l'évaluation des programmes au sein du gouvernement fédéral est une fonction de gestion, et non une science particulière ou une méthode d'analyse. Pour être utiles, les études d'évaluation doivent être menées de façon disciplinée. Toutefois, les questions traitées et le niveau d'examen choisi répondent aux priorités de la direction et à une sage utilisation des ressources. Si les évaluations traitaient toutes les questions en profondeur, elles pourraient devenir assez coûteuses. En conséquence, il est inévitable que les évaluations parachevées ne répondront pas à tous les besoins.

En général, les études d'évaluation réexaminent le besoin de maintenir un programme, mais pas toujours. Il arrive fréquemment que la question ne se pose pas. La question la plus importante est souvent le niveau de service à certains clients ou bénéficiaires. On peut aussi se demander s'il existe des façons plus rentables d'offrir un programme. Dans la majorité des évaluations, toutes ces questions seront traitées, mais pas avec le même détail.

Ainsi, une évaluation décevra fréquemment une personne pour laquelle elle n'a pas été conçue ou dont les préoccupations particulières n'ont pas été traitées. La majeure partie des critiques touchant les évaluations proviennent des personnes qui auraient aimé que les évaluations en question traitent d'autres questions, plus importantes pour elles. Lorsque l'on planifie une évaluation, on tient compte des préoccupations de nombreuses parties. Au bout du compte, toutefois, à titre d'outil de gestion, ce sont les gestionnaires supérieurs des ministères qui décident comment dépenser le mieux possible leurs ressources d'évaluation. La plupart des évaluations fournissent néanmoins des

renseignements valables sur les programmes et leur rendement en rejoignant certains besoins d'un grand nombre de parties.

Une deuxième attente - qui découle en fait de la première - veut que l'évaluation devrait jouer un rôle important dans les initiatives visant la réduction des dépenses. À mon avis, cette attente aussi n'est pas réaliste et ce, pour plusieurs raisons. Il y a notamment le problème du moment opportun. Il faut un certain temps pour concevoir et compléter des évaluations crédibles, normalement entre 6 et 12 mois, mais parfois ce processus peut prendre jusqu'à 18 mois. Même si on insiste beaucoup sur le moment opportun, on ne peut normalement pas amorcer des évaluations suffisamment rapidement pour respecter le calendrier serré d'une initiative précise visant la réduction des dépenses. En outre, à moins de viser spécifiquement la réduction des dépenses, comme je l'ai déjà mentionné, l'évaluation ne sera peut-être pas en mesure de contribuer effectivement à la réduction des dépenses.

Évidemment, les ministères sont conscients de la nécessité de contrôler et de réduire les dépenses là où la chose est nécessaire et, comme je l'ai déjà mentionné, les évaluations fournissent des renseignements sur la façon de rendre les programmes plus rentables. Toutefois, cette information ne dort pas simplement sur une tablette en attendant la prochaine initiative visant la réduction des dépenses. Les évaluations qui dorment sur une tablette entrent dans la catégorie de 4 % des évaluations "n'ayant eu aucune incidence". En fait, les ministères se servent des données recueillies pour apporter les changements identifiés, et se servent généralement des ressources libérées pour des activités prioritaires. Cela représente une bonne utilisation des évaluations, mais cela signifie également qu'il est susceptible de ne pas rester grand-chose pour une initiative de réduction des dépenses à l'échelle du gouvernement, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement.

J'aimerais terminer avec quelques remarques concernant certaines des orientations futures que j'envisage pour l'évaluation des programmes.

On accorde de plus en plus d'attention à la question de l'imputabilité vis-à-vis le rendement des programmes, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur. L'APRM prévoit la production systématique de rapports sur les réalisations, tant au sein des ministères - comme aspects-clés du cadre du plan opérationnel du ministère - et entre ces derniers et le Conseil du Trésor - dans le cadre du protocole d'entente. La Partie III du Budget des dépenses est le moyen dont se sert le gouvernement pour rendre compte au Parlement de son intendance des ressources approuvées par le

Parlement. Dans tous ces cas, l'évaluation des programmes est un outil-clé pour mesurer et documenter le rendement des programmes. Il ne s'agit pas de l'unique moyen - les systèmes permanents d'information de gestion et les vérifications internes y contribuent également - mais les évaluations visent la tâche difficile de mesurer l'incidence des programmes du gouvernement sur la société canadienne. Je considère que l'intérêt grandissant dans le fait d'être à même de démontrer que les programmes sont efficaces ou sont modifiés de façon convenable comme un défi très important dans le domaine de l'évaluation, au cours des années 90.

Les restrictions feront partie intégrante du milieu de la gestion dans les années 90. L'évaluation a joué un rôle en venant en aide aux gestionnaires à cet égard, mais je crois qu'elle peut et qu'elle doit faire davantage. Cette question a été débattue dans le Plan d'évaluation des programmes du gouvernement de l'an dernier. À cette fin, depuis l'an dernier, nous travaillons à améliorer la capacité d'évaluation des ministères pour s'attaquer à la question de la prestation rentable des programmes. Nous avons examiné avec les ministères comment l'évaluation peut identifier de meilleurs moyens d'offrir nos programmes à moindre coût. Cette initiative présente un potentiel important et nous la poursuivons cette année.

Il me semble également clair que les évaluations touchant uniquement un ministère particulier ne peuvent traiter toutes les questions reliées au rendement des programmes qui intéressent le gouvernement. De nombreuses questions interministérielles et parfois intergouvernementales exigent souvent une orientation, une coordination, voire une gestion centrale. Cette orientation et cette coordination existent actuellement, mais il arrive qu'il soit nécessaire que les représentants du Conseil du Trésor participent de façon plus active. À n'en pas douter, le Vérificateur général est d'avis que les évaluations interministérielles n'obtiennent pas une attention adéquate. Mon Bureau examinera cette année des moyens d'améliorer la capacité du Conseil du Trésor de se pencher sur des questions et des préoccupations à l'échelle du gouvernement tout entier.

Je vous remercie de m'avoir donné la chance de décrire la situation actuelle du domaine de l'évaluation au sein du gouvernement fédéral. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General;

Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General, Program
Evaluation Branch.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, contrôleur général;

M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général, Direction de l'éva-
luation de programmes.

OCT 7 1982

